

Zweiter Teil

# Die WTO als Institution



**Literatur:** *H. Möller*, Internationale Wirtschaftsorganisationen, Gabler: Wiesbaden 1960; *F. Seyerstedt*, Objective International Personality of Intergovernmental Organizations, CUP: Cambridge 1964; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs-Merrill: Indianapolis u.a 1969; *K. Dam*, The GATT. Law and International Economic Organization, Univ. of Chicago Press: Chicago u.a. 1970; *J.H. Jackson*, Restructuring the GATT System, Royal Inst. of International Affairs: London 1990; *W. Benedek*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Springer: Berlin u.a. 1990; *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Heymann: Köln u.a 1992; *J.H. Jackson*, The World Trading System, MIT Pr.: Cambridge u.a. 1994; *E.A. Vermulst/B. Driessen*, An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with der Uruguay Round Agreements, in: Journal of World Trade 1995, 131–161; *W. Benedek*, Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung, in: Vereinte Nationen 1995, 13–19; *Pescatore, P.*, The New WTO Dispute Settlement Mechanism, Liège Conference on Regional Trade Agreements and Multilateral Rules vom 3. bis 5. Oktober 1996 (Vervielfältigung, 1996); *J.H. Bello*, The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More, in: AJIL 1996, 416–418; *J.H. Jackson*, The WTO Dispute Settlement Understanding – Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation, in: The American Journal of International Law 1997, 60–64; *J. van Scherpenberg*, Die transatlantische Bananenkontroverse – ein Streit um die Zukunft der Welthandelsordnung, SWP- Berlin 1999; *C.E. Barfield*, Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organisation, in: 2 Chicago Journal of International Law 2/2021, S. 403–415; *C.-D. Ehlermann*, Some Personal Experiences as a Member of the Appellate Body of the WTO, Policy Papers, RSC No. 02/9, European University Institute: Fiesole 2002; *P. Stoll/F. Schorkopf*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Heymann: Köln u.a 2002; *Y. Iwasawa*, WTO Dispute Settlement as Judicial Supervision, 5 JIEL 2002, 287–305; *S. Ohlhoff*, Die Streitbeilegung in der WTO, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, 677–750; *S. Ohlhoff*, Methoden der Konfliktbewältigung bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen im Wandel, Springer Verlag: Berlin und Heidelberg 2003; *P.D. Sutherland*, The Future of the WTO, World Trade Organization: Genf 2004; *P. van den Bossche*, The Law and Policy of the World Trade Organization, Cambridge Univ. Press: Cambridge 2008; *K. Jones*, Green room politics and the WTO's crisis of representation, in: 9 Progress in Development Studies 2009, 349–357; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO- System, Nomos: Baden-Baden 2009; *P. J. Kuijper*, WTO Institutional Aspects, Oxford Univ. Press: Oxford u.a. 2009; *D. Akanade*, International organizations, Oxford Univ. Press: Oxford u.a 2010; *T. Bernauer/M. Elsig/J. Pauwelyn*, The World Trade Organization's Dispute Settlement Mechanism – Analysis and Problems, in: Narlikar/Daunton/Stern (Hrsg.), Oxford Handbook of the WTO, OUP: Oxford 2012, 485–506; *P. Van Den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge 2013; *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason*, The Regulation of International Trade, Routledge: London 2013; *R. Senti*, Regionale Freihandelsabkommen, BWV, Berliner Wiss.-Verl.: Berlin und Zürich 2013; *M. Matsushita/Th. Schoenbaum/P. Mavroidis/M. Hahn* (Hrsg.), The World Trade Organization, OUP: Oxford 2015; *A. Zuo*, Regime Interaction Between the WIPO and WTO TRIPS Agreement: Beyond the Debate of Institutional Fragmentation in International Law, 2018, <https://ssrn.com/abstract=3135230> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3135230>; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO- System, facultas/Nomos: Wien/Baden-Baden (2019); *P. van den Bossche/D. Prévost*, Essentials of WTO law, CUP: Cambridge u.a. 2021; *C. Walter*, Article DSU, in: Wanner (Hrsg.), Commentaries on World Trade Law, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2022, 560–598; *E. Baroncini/R. Wolfrum*, Article 25 DSU, in: Wanner (Hrsg.), Com-

mentaries on World Trade Law, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2022; *P. van den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge 2022; *E. Vranes*, Die Zwölfte Ministerkonferenz der WTO: Ein unerwarteter Erfolg, in: *EuZW* 18/2022, S. 845–852; *W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg*, Welthandelsrecht, C.H. Beck: München 2022; *P. Van den Bossche*, Can the WTO Dispute Settlement System Be Revived?, in: *Petersmann/Steinbach* (Hrsg.), Constitutionalism and Transnational Governance Failures, Brill: Leiden/Boston 2024, S. 308–335

**269** War das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1948 ein völkerrechtlicher Vertrag, aus dem im Verlauf der Zeit eine De-facto-Institution entstand, bildet die 1995 in Kraft getretene Welthandelsorganisation (WTO) eine **internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit**.<sup>234</sup> Da es sich beim GATT um einen Handelsvertrag handelte, werden die am GATT teilnehmenden Staaten und autonomen Zollgebiete als «Vertragsparteien» bezeichnet. Im Gegensatz zum GATT ist die WTO eine internationale Organisation und die teilnehmenden Staaten und autonomen Zollgebiete sind deren «Mitglieder» (im Folgenden WTO-M).

Die WTO übernimmt die **Präambelbestimmungen** des GATT 1947 und erweitert sie entsprechend den Bedürfnissen der Gegenwart.

So hält die WTO an folgenden traditionellen **marktwirtschaftlichen Zielbestimmungen** fest:

- Erhöhung des Lebensstandards
- Sicherung der Vollbeschäftigung
- Sicherung eines hohen und ständig steigenden Umfangs des Realeinkommens
- Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen
- optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt

Was die **Umwelt** anbelangt, werden folgende Ansprüche verfolgt, die die vorgenannten Zielbestimmungen relativieren:

- nachhaltige Entwicklung
- Schutz und Erhaltung der Umwelt bei gleichzeitiger Steigerung der dafür erforderlichen Mittel, wobei
- die Bedürfnisse und Anliegen gemäß dem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand berücksichtigt werden.

Auf die Bedürfnisse und Anliegen der **Entwicklungsländer** geht Absatz 2 der Präambel im Detail ein, wobei positive Maßnahmen zur Förderung insbesondere der am wenigsten entwickelten Ländern gefordert werden.

In instrumentaler Hinsicht wird zur Erreichung dieser Ziele Folgendes vorgegeben:

---

<sup>234</sup> Zur Definition der zwischenstaatlichen internationalen Organisation vgl.: *H. Möller* (1960); *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl* (1992).

- Abschluss von Abkommen auf der Grundlage der Reziprozität und zum gemeinsamen Nutzen zum «wesentlichen» Abbau von Zöllen und Handelschranken und zur Beseitigung der Diskriminierung
- Schaffung eines umfassenden Regelwerkes (WTO-Recht) unter Einbeziehung früherer Handelsliberalisierungsmaßnahmen.

Ähnlich dem «magischen Dreieck» auf nationaler Ebene (Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität), wird mit dem WTO-Recht also ein **«magisches Vieleck»** der internationalen Wirtschaftsordnung (Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung, wirksame Einbeziehung und Förderung der Entwicklungsländer) angestrebt, das über die **«trade and \_»-Debatte** («trade and human rights», «trade and labour standards», «trade and democracy» usw.) eine immer farbenreichere Prägung erhält.

In der WTO-Rechtsprechung wird regelmäßig auf die Präambel-Bestimmungen Bezug genommen (so im US-Shrimp-Fall, 153). Die Ministererklärung von Doha 2001 nimmt im Besonderen auf die Präambelbestimmung zur Entwicklungszielsetzung Bezug und rückt diese in den Vordergrund.<sup>235</sup>

Der nun folgende zweite Teil handelt von der WTO als Institution, der WTO-Mschaft, der Organisationsstruktur, den Organen der WTO und dem in der WTO geltenden Streitschlichtungsverfahren.

270

## 1 Die Mitgliedschaft

Am 1. Januar 1995 trat die WTO für 76 Mitglieder in Kraft. Zusammen mit den im folgenden Jahr beigetretenen Staaten stieg die Mitgliederzahl der WTO bis Ende 1996, dem Datum, an dem das GATT als selbständiger Vertrag zu existieren aufhörte und die WTO als alleinige Organisation weiterbestand, auf 110 Mitglieder. Zurzeit (Frühjahr 2024) weist die WTO 164 Mitglieder auf, 37 Industriestaaten und 127 Nicht-Industriestaaten, wobei die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist. Die WTO nimmt keine begriffliche Abgrenzung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern vor. Von den 48 von der UNO als «am wenigsten entwickelt» bezeichneten Ländern («Least developed countries») nehmen 36 an der WTO teil.<sup>236</sup> 25 Länder haben zurzeit Beobachterstatus. Den Beobachterstatus im Allgemeinen Rat besitzen zudem die internationalen Organisationen FAO, IBRD, IMF, OECD, UNCTAD, UNO und WIPO.

271

Die Übersicht 5 nimmt eine Aufteilung der WTO-M nach geografischer Zugehörigkeit und Industrialisierungsgrad vor.

272

<sup>235</sup> Zu dieser praktischen Relevanz der Präambelbestimmungen vgl. *P. van den Bossche* (2008).

<sup>236</sup> Zur Definition des «Entwicklungslandes» gemäß IBRD und UNO vgl. *R. Senti* (2013).

**Übersicht 5: GATT-Vertragspartner und WTO-M  
nach geografischer Zugehörigkeit und Industrialisierungsgrad**

	Total		Industriestaaten		Entwicklungsländer	
	1948	2024	1948	2024	1948	2024
Europa*	8	31	8	31	–	–
Nordamerika	2	2	2	2	–	–
Lateinamerika	2	28	–	–	2	28
Afrika	2	58	1	1	1	57
Asien	7	42	–	1	7	41
Australien und Ozeanien	2	5	2	2	–	3
Total	23	166	13	37	10	129

\* Inkl. osteuropäische Staaten. EU als 27 WTO-Mitglieder aufgeführt. Zusammengestellt gemäß WTO-Mitglieder-Liste in: WTO, BISD 2022 und Abschlussbericht und 13. WTO-Ministerkonferenz Abu Dhabi vom 2.3.2024 (<https://wam.ae/article/b1xxa5n.die.13-wto-ministerkonferenz>). Die in Abu Dhabi neu aufgenommenen WTO-Mitglieder sind Comores und Timor-Leste.

**273** Die WTO ist nicht nur geografisch eine weltumspannende Organisation, sie erfasst auch den größten Teil des Welthandels. Anfang der Fünfzigerjahre entfielen auf die GATT-Vertragspartner rund 80 Prozent der weltweiten Güterexporte. In den Siebzigerjahren sank dieser Anteil wegen der Verteuerung des Erdöls und einzelner Rohstoffe auf etwas über 70 Prozent.<sup>237</sup> Heute wird der Welthandelsanteil der WTO-M im Güter- und Dienstleistungshandel auf rund 90 Prozent des Welthandels geschätzt.<sup>238</sup>

**274** Zur WTO-Mschaft hält **Art. XII WTO** fest:

«Jeder Staat oder jedes gesonderte Zollgebiet, der (das) in der Wahrnehmung seiner Außenhandelsbeziehungen und hinsichtlich der übrigen im vorliegenden Abkommen und in den Multilateralen Handelsabkommen behandelten Angelegenheiten völlige Handlungsfreiheit besitzt, kann dem vorliegenden Abkommen unter Bedingungen beitreten, die zwischen ihm und der WTO vereinbart werden [...]»<sup>239</sup>

**275** Das heißt, nach Art. XII des WTO-A **steht jedem souveränen Staat und autonomen Zollgebiet** das Recht zu, der WTO einen **Antrag auf Mitgliedschaft** zu stellen.<sup>240</sup> In der ersten Phase des Beitrittsverfahrens hat der Antragsteller der WTO

<sup>237</sup> Berechnet nach GATT (1982), International Trade 1981/82, Genf, Anhang, Tab. A 4.

<sup>238</sup> Vgl. WTO, Annual Report, Genf.

<sup>239</sup> Art. XII WTO setzt «countries», «nations» und «customs territories» einander gleich.

<sup>240</sup> In Bezug auf das Antragsrecht der selbständigen Zollgebiete ist festzuhalten: Nach Art. XXVI.5(c) GATT konnte ein autonomes Zollgebiet seinerzeit nur auf Antrag einer GATT-Vertragspartei den GATT-Vertrag annehmen (so war das heutige Hongkong SAR China Vertragspartner unter dem Protektorat Großbritanniens). In Ergän-

ein Memorandum über alle jene Bereiche der Handels- und Wirtschaftspolitik einzureichen, die das WTO-Vertragswerk in irgendeiner Weise betreffen. Dieser Bericht bildet die Basis einer ersten Abklärung des Mitgliedschaftsbegehrens innerhalb einer dafür zuständigen Arbeitsgruppe der WTO. In Ergänzung zu dieser allgemeinen Prüfung folgen an zweiter Stelle bilaterale Verhandlungen zwischen dem Beitrittskandidaten und den interessierten bzw. besonders betroffenen WTO-Mn. Gegenstand der Verhandlungen sind die Konzessionen und Verpflichtungen, welche die bisherigen WTO-Mstaaten vom antragstellenden Staat bzw. Zollgebiet fordern. In der dritten und letzten Phase des Beitrittsverfahrens werden die Ergebnisse der durchgeführten Marktanalyse und der bilateralen Verhandlungen dem Allgemeinen Rat vorgelegt. Die **Aufnahme wird de facto mit Konsensus** beschlossen (laut WTO-A wäre dagegen eine Abstimmung auf der Grundlage einer Zweidrittel-Mehrheit vorgesehen). Wird ein Konsensus gefunden, unterzeichnet der antragstellende Staat bzw. das antragstellende Zollgebiet das Beitrittsprotokoll. Je nach nationalem Recht verlangt ein Beitritt eine vorgängige Ratifizierung durch das nationale Parlament des künftigen Mitglieds.<sup>241</sup>

Der WTO-Beitritt bezieht sich auf die multilateralen Abkommen. Die Teilnahme an den plurilateralen Abkommen wird durch den Beitritt zur WTO nicht berührt und ist Gegenstand separater Verhandlungen.

Die WTO-Bestimmungen finden nach Art. XIII.1 WTO zwischen zwei Mitgliedstaaten keine Anwendung, wenn einer der beiden Staaten zum Zeitpunkt des WTO-Beitritts der Anwendung nicht zustimmt. Die Nichtanwendung ist dem Allgemeinen Rat vor Genehmigung der Einigung zu notifizieren.

Jedes WTO-M hat nach Art. XV WTO jederzeit das Recht, nach Einhaltung einer **Kündigungsfrist von sechs Monaten** aus der WTO auszutreten. Der Rücktritt gilt für die WTO-A und für alle multilateralen Zusatzabkommen. Die Kündigung ist beim Generaldirektor der WTO schriftlich einzureichen. Bis heute hat kein WTO-M seine Mitgliedschaft aufgekündigt. Für den Rücktritt von einem plurilateralen Abkommen gelten die Bestimmungen des betreffenden Abkommens.

zung dazu regelte Art. XXXIII GATT den Beitritt für Nicht-Vertragspartner und unabhängige Zollgebiete: «Jede Regierung, die nicht Vertragspartei dieses Abkommens ist, oder jede Regierung, die im Namen eines gesonderten Zollgebiets handelt [...], kann für sich oder für dieses Gebiet diesem Abkommen [...] beitreten» (so verblieb Hongkong SAR China ab Juli 1997 GATT-Vertragspartner bzw. WTO-M, obwohl die Volksrepublik China damals nicht GATT-Vertragspartner bzw. WTO-M war). Gemäß Art. XII der WTO-A hat ein eigenständiges Zollgebiet das Recht, selber und unabhängig von einem Vertragspartnerstaat oder Nicht-Vertragspartnerstaat der WTO einen Antrag auf Beitritt zu stellen.

<sup>241</sup> Die gegenwärtig geltende Regelung des WTO-Beitritts findet sich im WTO-Dokument WT/ACC/22 (Accession to the World Trade Organization). Eine ausführliche Beschreibung des Beitrittsverfahrens (ergänzt durch grafische Darstellungen) findet sich in: «WTO, User Guide to WTO accession, Jargon buster» und «WTO accession process at a glance», in: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/process\\_glance\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/process_glance_e.htm) (Mai 2023).

- 279 An den Handelsrunden können sich neben den Vertragsparteien auch Nicht-WTO-M, die eingeladen oder zugelassen sind, beteiligen.<sup>242</sup>
- 280 Die **Mitgliedstaaten** der seinerzeitigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bzw. der heutigen Europäischen Union (EU) treten in der WTO gemäß Art. 207 AEUV in allen Handelsfragen als **ein Mitglied** auf, haben aber so viele Stimmen wie Mitglieder.<sup>243</sup>

## 2 Die Organisationsstruktur

- 281 Wie bereits erwähnt, hatte das **GATT 1947** wegen des Scheiterns der ITO **keine völkerrechtlich abgesicherte Organisationsstruktur**. Die institutionelle Entwicklung zu einem internationalen Instrument mit einem Organigramm war das Ergebnis eines sekundärrechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Prozesses, «der eine Fortentwicklung der Verfassung des GATT im Wege der Praxis zur Folge hatte».<sup>244</sup> Die WTO hat die organisatorische Grundstruktur des im Verlauf der Jahre entstandenen GATT-Organs übernommen und im Hinblick auf den erweiterten Geltungsbereich der WTO ausgebaut.
- 282 Die **Gründung der WTO stand nicht auf dem Verhandlungsprogramm der Uruguay-Runde**. Nachdem aber geplant war, das Welthandelsrecht unter einer einheitlichen Klammer zusammenzufassen und auch ein Mindestmaß an institutioneller Verankerung zu schaffen, bot sich die Schaffung einer entsprechenden Organisationsstruktur an. Wichtige konzeptionelle Vorarbeiten dazu leistete **John H. Jackson**.<sup>245</sup> Kanada und die EU legten 1991 den Entwurf für eine Multilateral Trade Organization vor. Daraus wurde 1994, im Wesentlichen auf Veranlassung der USA, die WTO, in Kraft seit 1.1.1995.
- 283 Die WTO entstand nicht im Wege der Änderung des GATT-Abkommens aus 1947 (sog. GATT1947), sondern wurde als **völlig neues Abkommen** konzipiert, das ein Jahr lang (1995) sogar parallel zum GATT1947 in Kraft stand. Das Vertragsabänderungsverfahren gemäß Art. XXX GATT1947 schien zu aufwändig,<sup>246</sup>

<sup>242</sup> Entspricht der seinerzeitigen GATT-Regelung. Die Schweiz nahm in den Jahren 1960/61 an der Dillon-Runde teil. In der Tokio-Runde verhandelten insgesamt 99 Staaten, zu einer Zeit, als das GATT 85 Vertragspartner zählte. Die Uruguay-Runde vereinigte 125 Delegationen bei einem damaligen GATT-Bestand von 110 Ländern und Zollgebieten.

<sup>243</sup> Art. 207 AEUV lautet: «Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen [...]»

<sup>244</sup> W. Benedek (1990), S. 185.

<sup>245</sup> J.H. Jackson (1990).

<sup>246</sup> Diese Bestimmung verlangte für Abänderungen des Teils I (Meistbegünstigung) und Art. XXIX (Beziehungen zur Havanna-Charta) Einstimmigkeit. Alle weiteren Änderungen treten nach einer Annahme durch eine Zweidrittelmehrheit in Kraft.



zu weitreichend waren die Neuerungen. Das GATT1947 wurde aber unverändert in das WTO-Regelungswerk integriert und ist nun unter der Bezeichnung GATT1994 in einer Zusammenschau mit den ebenfalls im Rahmen der Uruguay-Runde verabschiedeten Multilateralen Abkommen zu lesen.

Die WTO wurde als **«schlanke Organisation» (International Organization «lite»)** konzipiert, die von Anfang an eine ambivalente Doppelnatur aufwies: Auf der einen Seite sollte die WTO in der Tradition des GATT stehen und keine wesentlich stärkere Organisationsstruktur aufweisen, auf der anderen Seite sollten all jene Schwächen überwunden werden, die in der Vergangenheit auf die Strukturdefizite des GATT zurückzuführen waren. Entscheidend waren die Vorbehalte des US-amerikanischen Kongresses, der ein neues Völkerrechtssubjekt auf der Ebene des Welthandelsrechts nur sehr eingeschränkt zu akzeptieren bereit war.<sup>247</sup> Diese Vorbehalte prägten die gesamte Organisationsstruktur der WTO und beeinträchtigten ihre Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit.<sup>248</sup> **284**

## 2.1 Der ursprüngliche Ansatz

Oberstes Entscheidungsorgan des ursprünglichen GATT waren die Vertragsparteien, die das Abkommen unterzeichnet hatten. Die Delegierten des GATT traten jährlich einmal unter der Bezeichnung VERTRAGSPARTEIEN (Großbuchstaben) zusammen und entschieden über Vertragsneuerungen und -änderungen. Theoretisch verfügte jede Vertragspartei über eine Stimme, doch kam es nie zu konkreten Abstimmungen, sondern es wurde über das **Konsensusverfahren** entschieden. Damit kam auch der Regelung, wonach Abweichungen vom Prinzip der Meistbegünstigung, die Rücknahme von Listenzugeständnissen sowie Änderungen der Einstimmigkeitsvorschriften Einstimmigkeit erforderten, die übrigen Beschlüsse je nach Bedeutung mit Zweidrittelmehrheit oder einfacher Mehrheit zu treffen waren, keine konkrete Bedeutung zu. Im Jahr 1960 delegierten die VERTRAGSPARTEIEN ihre Kompetenzen für die Zeit zwischen ihren jährlichen Zusammenkünften an den GATT-Rat. Der GATT-Rat versammelte sich in der Regel monatlich einmal zur Erledigung der laufenden Geschäfte. Dem GATT-Rat zur Seite stand das Sekretariat. Die Leitung des Sekretariats lag beim Geschäftsführenden Sekretär der VERTRAGSPARTEIEN bzw. ab 1965 beim Generaldirektor des GATT. Zur Behandlung einzelner Problembereiche entstanden Ausschüsse (auf unbestimmte Zeit) und Arbeitsgruppen (zeitlich befristet). Die Schlichtung zwischenstaatlicher Streitigkeiten oblag den jeweils konfliktspezifisch geschaffenen Sondergruppen (Panels). **285**

<sup>247</sup> In abgewandelter Form zeigten sich damit erneut die Vorbehalte des Jahres 1948 gegenüber der ITO. Formal wurde beanstandet, dass die dem US-Handelsdelegierten vom Kongress delegierte Verhandlungskompetenz, die «fast-track authority» nur für den Abschluss eines Verwaltungsabkommens reiche. Vgl. P. J. Kuijper (2009), S. 79.

<sup>248</sup> *Ibid.*

- 286 Trotz der (partiellen) funktionellen Kontinuität mit dem GATT weist die **WTO** doch zumindest **vier wesentliche Unterschiede** mit der Vorgängerinstitution auf:
- die WTO ist **unbestritten eine Internationale Organisation** (was hinsichtlich des GATT zweifelhaft war)
  - der materielle **Geltungsbereich** ist **enorm erweitert** worden
  - die **Rechtszersplitterung**, die im GATT-System insbesondere mit der Tokio-Runde eingesetzt hat, ist (weitgehend) **überwunden** worden
  - die Effektivität der Rechtsdurchsetzung hat mit einem völlig **neuen Streitbeilegungsmechanismus** eine andere Dimension erlangt.

## 2.2 Die WTO als internationale Organisation

- 287 Während der gesamten Geltungsperiode des GATT 1947 war unklar, ob diese Einrichtung eine internationale Organisation darstellte. Ursprünglich eindeutig als (provisorisches) Vertragswerk konzipiert, das als solches, wie gezeigt, niemals in Kraft treten sollte, sondern über ein Protokoll über die provisorische Anwendung allein faktisch angewandt wurde, entwickelte es mit der Zeit organisationsähnliche Strukturen:
- Es wurden Ausschüsse (*committees*) eingerichtet, die die VERTRAGSPARTEIEN in ihrer Tätigkeit unterstützten.
  - Es bildete sich, ebenfalls faktisch, ein GATT-Sekretariat heraus.<sup>249</sup>
  - Seit 1960 wurde – erneut ohne vertragliche Grundlage – ein GATT-Rat (Council) tätig, der exekutive Funktionen wahrnahm, allerdings gleichzeitig auch ein Plenarorgan blieb.
- 288 Insbesondere in der wirtschaftsrechtlichen bzw. engeren GATT-rechtlichen Literatur wurden diese Fakten als Ausdruck einer **gewohnheitsrechtlichen Entwicklung** gesehen, durch welche aus einem Vertrag eine internationale Organisation (IO) geworden ist.<sup>250</sup>
- 289 Man wird dieser Position zustimmen oder nicht, je nachdem, welchen Begriff der internationalen Organisation man verwendet. Nach einer traditionellen, strengen Sichtweise, waren die **Bedingungen für das Vorliegen einer IO** folgende:
- Es musste ein **Vertrag** oder ein ähnliches Instrument (bspw. Beschluss einer Staatenkonferenz) gegeben sein.
  - Die **Mehrheit** der Mitglieder muss aus **Staaten** bestehen.

<sup>249</sup> Formaljuristisch war dieses Sekretariat der Interim Commission for the International Trade Organization (ICITO) zuzurechnen, die eigentlich die Einrichtung der ITO vorbereiten sollte. Tatsächlich war aber das Sekretariatspersonal ausschließlich für das GATT zuständig und hat somit eine beliebige Funktion wahrgenommen. Vgl. *J.H. Jackson* (1997), S. 42.

<sup>250</sup> Vgl. für eine umfassende Darstellung der diesbezüglichen Positionen: *W. Benedek* (1990), S. 248.

- Die IO muss über **Organe** verfügen, durch welche ein Organisationswille ge-  
bildet werden kann, der unabhängig ist von jenem der Vertragsparteien.<sup>251</sup> 290
- Des Weiteren wird von einigen Autoren verlangt, dass ein entsprechender, klar  
nachweisbarer Wille zur Begründung einer IO gegeben war. 290
- Nach Maßgabe dieser Kriterien wäre dem GATT die Organisationseigen-  
schaft wohl zu versagen. 291
- Andere Autoren näherten sich dieser Frage hingegen aus einer **funktionalis-** 292  
**tischen Perspektive**: Nimmt eine Einrichtung die Rolle einer IO wahr, so ist ihr  
auch eine entsprechende Eigenschaft zuzusprechen.<sup>252</sup> Das GATT wurde auch als  
«**de facto IO**» bezeichnet.
- Das Konzept der originären Völkerrechtssubjektivität IO konnte sich hinge- 293  
gen nie durchsetzen.<sup>253</sup> Dem GATT kam damit nur soviel an Subjektivität zuteil,  
wie die Staaten bereit waren anzuerkennen.
- Zweifel an der Völkerrechtssubjektivität des GATT konnten nie vollends be- 294  
hoben werden. Letztlich nahm diese Frage aber den Charakter eines überflüssigen  
dogmatischen Streits an. Das GATT wurde in vielem **behandelt wie eine IO**,  
ohne dass die abschließende rechtsdogmatische Klärung dieser Frage von größerer  
Relevanz gewesen wäre.
- Der GATT-Spezialist *Kenneth Dam* hat dazu Folgendes festgehalten: 295
- «Whether the GATT should nevertheless be viewed as an «organization» is a futile and  
abstruse question, which need not detain us here.»<sup>254</sup> 296
- In Bezug auf die Erweiterung des materiellen Geltungsbereichs ragt insbesondere 296  
die **Einbeziehung des Dienstleistungssektors (GATS-Abkommen)** und der **hand-**  
**elsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen)** her-  
vor. Auch das GATT-Recht wurde aber weiter konkretisiert und hat eine erhebliche  
Erweiterung des materiellen Geltungsbereichs erfahren. Zudem wurden vier  
sog. **Plurilaterale Abkommen** geschlossen, für welche der sog. «single under-  
taking-approach» nicht galt. Die WTO-Mschaft impliziert in diesem Zusammen-  
hang also nicht die automatische Parteistellung in Bezug auf diese Abkommen.
- Diese Abkommen sind: 297
- **das Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen,**
- **das Abkommen über öffentliches Beschaffungswesen,**
- das Abkommen über Milchzeugnisse und
- das Abkommen über Rindfleisch.

<sup>251</sup> Vgl. *D. Akande* (2010), S. 253, unter Verweis auf Art. 2(a) des ILC-Entwurfs über die Verantwortlichkeit von IO aus 2009: ««International organization» means an organization established by treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.»

<sup>252</sup> Vgl. die Nachweise bei: *W. Benedek* (1995), S. 256.

<sup>253</sup> Vgl. zu diesem Ansatz: *F. Seyerstedt* (1964), S. 1.

<sup>254</sup> *K.W. Dam* (1970), S. 335.

- 298 Von diesen Abkommen sind gegenwärtig die ersten beiden in Kraft.
- 299 Zudem wurde eine dynamische Komponente in das WTO-Recht eingebaut: Wesentliche Aspekte sollten in der Folgezeit, auch außerhalb einer eigenen Verhandlungsrunde, noch näher konkretisiert werden (**«built-in-agenda»**).
- 300 Die Möglichkeit, zusätzliche Plurilaterale Abkommen für ausgewählte Themenbereiche abzuschließen, wurde bislang – aufgrund des Konsensuserfordernisses<sup>255</sup> – nicht genutzt.
- 301 Was die (weitgehende) **Behebung der Rechtszersplitterung** anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass die letzte **Abänderung des GATT-Abkommens** im Jahr **1965** erfolgte. Dies geschah während der Kennedy-Runde mit der Anfügung des Teils IV über Handel und Entwicklung (Art. XXXVI ff.). Gleichzeitig begann auch schon der Prozess der **Ergänzung des GATT durch Sonderabkommen bzw. -regelungen** (Kodex-Ansatz; Abschluss des Antidumping-Kodex) mit begrenzter Mitgliederzahl und eigenen Streitbeilegungsregeln (**«Balkanisierung des GATT-Rechts»**, **«GATT à la carte»**). Im Rahmen der Tokio-Runde wurde dieser Ansatz schließlich auf die Spitze getrieben mit der Annahme eines Anti-Subventions-Kodex, der Neufassung des Antidumping-Kodex, der Verabschiedung des Beschaffungskodex und der Annahme einer Ausnahmegenehmigung zugunsten der Entwicklungsländer (**«enabling clause»**).
- 302 Mit dem **«Single-Undertaking-Approach»** der Uruguay-Runde sollte dagegen ein weitgehend einheitlicher Verpflichtungsstand geschaffen werden. Dabei dienen insbesondere das WTO-Rahmenübereinkommen als auch das einheitliche Streitbeilegungsverfahren sowie der handelspolitische Überwachungsmechanismus TPRM als Klammer. Auch die Entwicklungsländer wurden umfassend in dieses System integriert. **Ausnahmen** dazu sind:
- die Plurilateralen Abkommen
  - die Einräumung längerer Übergangsfristen zugunsten der Entwicklungsländer
  - das Fortbestehen einzelner Ausnahmegenehmigungen bzw. der Erlass neuer.
- 303 Diese Ausnahmegenehmigungen entfalten insbesondere im entwicklungspolitischen Kontext besondere Relevanz. So wurde die **«enabling clause»** des Jahres 1979 verlängert und zudem ergingen weitere bedeutende Ausnahmegenehmigungen, so zum TRIPS-Abkommen (Doha-Ministererklärung 2001, Pkt. 6 und Entscheidung des Allgemeinen Rats zur Umsetzung von Pkt. 6 der Ministererklärung, WT/L/540 aus 2003).
- 304 Die **Einführung eines völlig neuen Streitbeilegungsmechanismus**, der die Klärung von Streitfällen technischen Organen überantwortet und die Annahme der betreffenden Berichte gleichsam zu einem Automatismus macht, ist wahrscheinlich die **bedeutendste Innovation** überhaupt, die mit der Uruguay-Runde erzielt worden ist. Während das WTO-Recht am **Konsensus-Prinzip** grundsätzlich festhält, wird dieses gerade im sensiblen Bereich der Streitbeilegung **prak-**

<sup>255</sup> Vgl. Art. X:9 WTO-Abkommen.

**tisch aufgegeben** (durch die Einführung des «umgekehrten Konsensus», «*reverse consensus*»). Der Streitbeilegungsmechanismus ist auch ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der WTO gegenüber anderen IO.

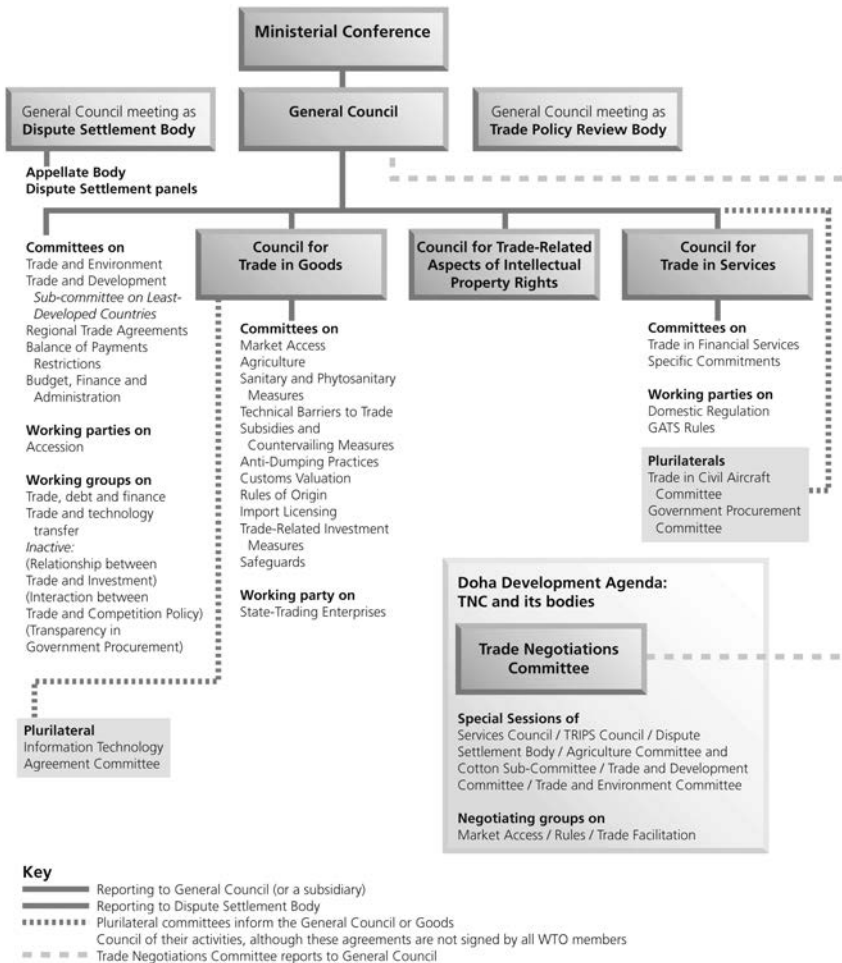
Immer wieder angedacht wurde die Schaffung eines **parlamentarischen Organs** innerhalb des WTO-Systems.<sup>256</sup> Die damit verbundenen rechtstechnischen und rechtspolitischen Herausforderungen wären aber enorm und demzufolge sind die diesbezüglichen Bemühungen bislang auch erfolglos geblieben. **305**

### 2.3 Das WTO-Organigramm

Die im GATT entstandene Organisationsstruktur wurde von der WTO übernommen und den neuen Gegebenheiten angepasst. Die rechtlichen Grundlagen der Organisation der WTO finden sich in der WTO-A in Art. IV (Struktur der WTO) und Art. VI (Sekretariat der WTO). Das oberste Organ der WTO ist die Ministerkonferenz («Ministerial Conference»), welche die allgemeinen Richtlinien der Welthandelsorganisation festlegt. Die Ministerkonferenz der WTO entspricht in ihrer Funktion den seinerzeitigen VERTRAGSPARTEIEN des GATT. Der Ministerkonferenz zugeordnet ist der Allgemeine Rat («General Council»), in dem alle WTO-M vertreten sind. Der Allgemeine Rat vertritt in der Zeit zwischen den Ministerkonferenzen die Minister und ist für die Erledigung der laufenden Geschäfte der WTO verantwortlich. Dem Allgemeinen Rat sind unterstellt: der Rat des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT-Rat, «Council for Trade in Goods»), der Dienstleistungsrat (GATS-Rat, «Council for Trade in Services»), der Rat zum handelsbezogenen Schutz der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS-Rat, «Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights») sowie die Ausschüsse Handel und Umwelt und Handel und Entwicklung. Das GATT und GATS wiederum verfügen über Ausschüsse für Sonderfragen (wie z.B. für Fragen der technischen Handelshemmnisse, der Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sowie der Regulierung der Dienstleistungen). Die beiden plurilateralen Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen und das öffentliche Beschaffungswesen sind organisatorisch dem GATT-Rat unterstellt. Übersicht 6 vermittelt einen Überblick über die einzelnen Organe der WTO. **306**

<sup>256</sup> So vom Europäischen Parlament, «Call for Establishment of Standing Body of Parliamentarians Representing All Member Countries by the Parliamentarians Attending the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization», 2. Dezember 1999.

## Übersicht 6: Das WTO-Organigramm



The General Council also meets as the Trade Policy Review Body and Dispute Settlement Body

**Quelle:** WTO (2015), Understanding the WTO, Genf, S. 103,  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/understanding\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf) (Juni 2017).

## 2.4 Die WTO-Organen

**307** Es folgt die Darstellung der einzelnen WTO-Organen sowie ihrer Aufgaben und Funktionsweisen in der Reihenfolge des in Übersicht 6 wiedergegebenen WTO-Organigramms.

### 2.4.1 Die Ministerkonferenz

Die Ministerkonferenz setzt sich gemäß Art. IV WTO-A aus den Vertretern aller WTO-M zusammen. In der Regel liegt diese Vertretung bei den Wirtschafts- oder Außenhandelsministern. Die Ministerkonferenz tritt mindestens einmal alle zwei Jahre zusammen. Bis heute (2023) haben folgende Ministerkonferenzen stattgefunden: **308**

1. Singapur, Dezember 1996
2. Genf, Mai 1998
3. Seattle, November/Dezember 1999
4. Doha, November 2001
5. Cancún, September 2003
6. Hongkong SAR China, Dezember 2005
7. Genf, November 2009
8. Genf, Dezember 2011
9. Bali, Dezember 2013
10. Nairobi, Dezember 2015
11. Buenos Aires, Dezember 2017
12. Genf, Juli 2022
- (13. Abu Dhabi 2024)

Die Ministerkonferenz trägt vertragsgemäß die oberste Verantwortung für das Funktionieren der WTO und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen. Die Ministerkonferenz ist befugt, in allen die multilateralen Abkommen betreffenden Angelegenheiten Entscheide zu fällen. Die Beschlussfassung hat in Übereinstimmung mit den in den Abkommen vorgesehenen formalrechtlichen Erfordernissen zu erfolgen. Das Recht, Anträge zu stellen, liegt bei den Mitgliedstaaten. Außerdem ernennt die Ministerkonferenz den Generaldirektor und entscheidet nach Art. VI.2 der WTO-A über dessen Befugnisse, Aufgaben und Amtszeit. **309**

Im Gegensatz zu den VERTRAGSPARTEIEN des GATT, die an ihren jährlichen Tagungen die Berichte der einzelnen Organe und die Schlichtungsempfehlungen der Panels sachbezogen zur Kenntnis nahmen, lief die Ministerkonferenz von **Singapur** im Jahr 1996 – um in der Sprache der Politischen Ökonomie zu sprechen – Gefahr, in eine «Politshow» auszuarten, indem sich die über 2000 Delegierten um die verbale Wiederholung von Freihandelsbekenntnissen bemühten.<sup>257</sup> Die Ministerkonferenz von **Genf** im Jahr 1998 stand im Zeichen des 50-Jahr-Jubiläums des Welthandelssystems und kann somit nicht mit den übrigen Sessionen verglichen werden. Die dritte Ministerkonferenz in **Seattle** vom Herbst 1999 hatte zum erklärten Ziel, eine weitere Welthandelsrunde, die sogenannte «Millenniumsrunde», vorzubereiten, scheiterte jedoch an unüberwindbaren Gegensätzen zwischen den Verhandlungspartnern. In der **Doha**-Ministerkonferenz **310**

<sup>257</sup> Vgl. WTO (1997), S. 7 ff.



von 2001 stimmten die Minister der Mitgliedschaft der Volksrepublik China und Taiwan zu und beschlossen die Durchführung einer neuen Welthandelsrunde («Doha-Runde»). Die Konferenz von **Cancún** im Jahr 2003 endete vorzeitig aufgrund von Meinungsverschiedenheiten. Auch den Konferenzen in Hongkong SAR China von 2005 und Genf im Jahr 2009 war wenig Erfolg beschieden. Im Mittelpunkt der Konferenzen **Bali 2013** und **Nairobi 2015** standen das Grenzabfertigungsabkommen und die Reduktion der Agrarexportsubventionen. Die Konferenz **Buenos Aires 2017** hat, in den Worten des damaligen WTO-Generaldirektors *Roberto Acevedo*, keines der in die Konferenz gesetzten Ziele erreicht. In den Jahren 2018 bis 2021 sind die WTO-Ministerkonferenzen wegen der Coronapandemie ausgefallen. **Kein großer Erfolg** war auch der **Genfer Konferenz vom Juni 2022** beschieden.<sup>258</sup> Die über 2000 Konferenzteilnehmer haben in Genf einen Abkommensentwurf über die Fischereisubventionen zuhanden der kommenden Ministerkonferenz in **Abu Dhabi 2024** verabschiedet. Gleichzeitig haben die Delegierten eine Vielzahl von Problemen aufgegriffen, im Bereich des Agrarhandels, der Ernährungssicherheit, der Aspekte des geistigen Eigentums und der Reform der WTO, ohne – in den Worten der Generaldirektorin *Ngozi Okonjo-Iweala* – «einen Konsens über einen neuen Fahrplan für die künftige Arbeit zu erzielen». Aber die Mitglieder hätten «ein neues Zielbewusstsein gefunden» und seien entschlossen, «auf der Grundlage bestehender Mandate daran festzuhalten, um bei MC13 positive Ergebnisse zu erzielen».<sup>259</sup>

## 2.4.2 Der Allgemeine Rat

- 311** Zwischen der alle zwei Jahre stattfindenden Ministerkonferenz nimmt gemäß Art. IV.2 WTO-A der Allgemeine Rat (AR) die Aufgaben der Ministerkonferenz wahr. Der AR setzt sich – analog zur Ministerkonferenz – aus den **Vertretern der WTO-M** zusammen. Er ist aufgrund seiner Entscheidungsbefugnisse und seines Pflichtenhefts **das zentrale Organ der WTO**.
- 312** Der AR ist verantwortlich für die Verhandlungen mit den beitrittswilligen Staaten, die Ausarbeitung der Zugeständnis- und Ausnahmelisten, die Regelung der Ausnahmen für wirtschaftlich besonders schwache Staaten («Least developed countries»), die gegenseitige Information der WTO-M und die Pflege der Beziehungen mit den internationalen Organisationen FAO, IBRD, IMF, ILO, OECD, UNCTAD, UNO und WIPO.
- 313** Im Rahmen des AR besteht (in Personalunion) als rechtlich eigenständige Institution das Streitschlichtungs- oder Streitbeilegungsorgan («**Dispute Settlement Body**», **DSB**). Der DSB tagt unter eigenem Vorsitz, dessen Stellvertretung dem Vorsitz des Allgemeinen Rats zukommt. Zur Schlichtung von Handelsstreitigkeiten zwischen WTO-Mn bedient sich der DSB der Panels und der Berufungsinstanz

<sup>258</sup> Zu den positiven Aspekten vgl. *E. Vranes* (2022).

<sup>259</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/mc12\\_17jun22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_17jun22_e.htm) (Juni 2022).



(«Appellate Body», «AB»). Dem DSB kommt die Aufgabe zu, die Empfehlungen der Panels und der Berufungsinstanz anzunehmen oder abzulehnen, die Umsetzung der Entscheide zu überwachen und die Rücknahme von Zugeständnissen zu genehmigen. Bezieht sich ein Streitfall auf ein plurilaterales Abkommen, haben die Vertreter jener Regierungen, die an dem plurilateralen Vertrag nicht teilnehmen, in den Ausstand zu treten.

Der AR verwaltet gemäß Art. III.4 WTO-A auch die im Anhang 3 der Vereinbarung beschriebene Überprüfung der Handelspolitik (**«Trade Policy Review Mechanism», TPRM**)<sup>260</sup> und ist verpflichtet, die Handelspolitik der WTO-M periodisch einer Prüfung zu unterziehen. In Erfüllung dieser Aufgabe tritt der Allgemeine Ausschuss als Organ zur Überprüfung der Handelspolitik (**«Trade Policy Review Body», TPRB**) unter einem eigenen Vorsitz zusammen. Die welthandelsmäßig vier größten Handelspartner (zurzeit EU, USA, Japan und China) werden alle zwei Jahre, die folgenden 16 Handelspartner alle vier Jahre und die übrigen Staaten alle sechs Jahre oder je nach Entwicklungsstand in längeren Abständen auf ihre Handelspolitik hin überprüft.

Der AR tritt somit auch als **Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body – DSB)** und als **Handelsüberwachungsgremium (Trade Policy Review Body – TPRB)** zusammen.

Zwar wurde in der Sache die Streitbeilegung im WTO-System Experteninstanzen zugewiesen (Panels und AB), doch hat mit dem AR in der Gestalt des DSB ein politisches Gremium die Letztkontrolle bewahrt. Gleichzeitig ist damit auch ein Forum für eine politische Aussprache in Bezug auf die Streitbeilegungsergebnisse und für die Umsetzungskontrolle geschaffen worden.

Dem TPRM kommt durch seine Eignung, präventiv Fehlentwicklungen auf der Ebene der nationalen (Außen)Wirtschaftspolitik entgegenzusteuern, eine wichtige, politisch aber heikle Rolle zu, weshalb auch hier die Letztverantwortung bei dem für das politische Tagesgeschäft wichtigsten Gremium angesiedelt wurde.

Als Unterorgane zum AR sind auf der Ebene der drei Säulen der WTO (GATT, GATS und TRIPS) weitere politische Lenkungs- und Überwachungsorgane tätig: der GATT-Rat, der GATS-Rat und der TRIPS-Rat. Diese können wiederum Ausschüsse (*committees*) und Arbeitsgruppen (*working groups*) einrichten. Je tiefer ein Gremium in der WTO-Organisationsstruktur angesiedelt ist, desto spezifischer ist das darin geforderte Expertenwissen.

**Alle Organe** – vom MK bis zu den Ausschüssen – sind **Plenarorgane**, d.h. dass jedes WTO-M darin vertreten sein kann (wenngleich nicht muss). Dies ist einerseits ein sehr souveränitätsfreundlicher Ansatz, andererseits erschwert das Fehlen von Exekutivorganen die Entscheidungsfindung und eine rasche Reaktion

<sup>260</sup> Anhang 3 WTO-A, Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik; Trade Policy Review Mechanism, in: WTO (1995), The Legal Texts, Genf, S. 434.

auf veränderte Umstände. Diese Situation wird weiter akzentuiert durch die Anwendung des Konsensus-Prinzips. **Für eine quasi-universell tätige IO ist das Fehlen von Exekutivorganen einzigartig.**<sup>261</sup>

**320** Auf der faktischen Ebene wurden aber vom Plenarprinzip dennoch **Abstriche** gemacht:

- Die umfassende und kontinuierliche Präsenz in den Organen ist nur **für ressourcenreiche Nationen möglich**.
- Verschiedentlich erfolgt eine **antizipative Koordinierung** des Abstimmungsverhaltens in regionalen Organisationen oder in ad-hoc-Gruppierungen.<sup>262</sup>
- Schließlich wurde die pro-aktive Abstimmung der Interessen maßgeblicher Akteure auch vom WTO-GS betrieben, und zwar in der sog. **«Green-Room-policy»**, benannt nach einem grünausstaffierten Salon im Sekretariat.<sup>263</sup> Diese Politik stieß aber wiederum auf massiven Widerstand der nichtrepräsentierten WTO-M und wurde schließlich zum zentralen Angriffspunkt für die Kräfte, die der WTO fehlenden Demokratiesinn und Parteinahme zugunsten der größeren Wirtschaftsnationen vorgeworfen haben.

**321** Dem Allgemeinen Rat sind der Rat für den Handel mit Gütern, der Rat für den Handel mit Dienstleistungen und der Rat für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums unterstellt. Weitere Gremien unter der Aufsicht des Allgemeinen Rats sind die in der Übersicht 6 aufgeführten Ausschüsse und Arbeitsgruppen.

#### **2.4.3 Die Räte des GATT, des GATS und des TRIPS**

**322** Das WTO-A hält in Art. IV.5 fest, der Rat für den Handel mit Waren (GATT-Rat) habe die Wirkungsweise des Übereinkommens über den Handel mit Waren, der Rat für den Handel mit Dienstleistungen (GATS-Rat) die Wirkungsweise des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen und der Rat für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Rat) die Wirkungsweise des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums zu überwachen:

«Diese Räte erfüllen die ihnen in den betreffenden Übereinkommen und vom Allgemeinen Rat übertragenen Aufgaben [...]. Die Mitgliedschaft in diesen Räten steht den Vertretern aller Mitglieder offen. Die Räte treten zur Ausübung ihrer Aufgaben je nach Notwendigkeit zusammen.»

---

<sup>261</sup> P. J. Kuijper (2009), S. 112.

<sup>262</sup> Dies war während der Uruguay-Runde in Bezug auf die sog. «Quad» (USA, EG, Japan und Kanada) sowie – in Bezug auf den Agrarbereich – für die sog. «Cairns»-Gruppe der Fall, wobei die zuletzt genannte Gruppe sogar ein sehr erfolgreiches Modell der Nord-Süd-Kooperation repräsentierte.

<sup>263</sup> Tatsächlich fanden Treffen dieser Art aber auch in anderen Räumlichkeiten statt. Zu dieser Problematik vgl. K. Jones (2009), S. 349.

### 2.4.3.1 GATT-Rat

Gestützt auf Art. XXV.1 GATT haben die VERTRAGSPARTEIEN im Jahr 1960 den GATT-Rat geschaffen. Mit der Übernahme des GATT in das WTO-Vertragswerk ist der GATT-Rat Teil der WTO-Organisation geworden. Folgende Aufgaben sind ihm zugeteilt: **323**

- Behandlung von dringlichen Sachfragen im Bereich des Handels mit Gütern; Berichterstattung und Antragstellung an den Allgemeinen Rat.
- Überwachung der Tätigkeit der Ausschüsse, der Arbeitsgruppen und anderer für die WTO-Organe tätigen Gremien. Diese Überwachung besteht in möglichen Hilfeleistungen an die einzelnen Arbeitsgruppen, im Studium der vorliegenden Berichte sowie in der Berichterstattung an die übergeordneten Organe, d.h. an den Allgemeinen Rat und an die Ministerkonferenz.
- Vorbereitung der regulären Tagungen des Allgemeinen Rats und der Ministerkonferenz im Bereich des Güterhandels.
- Erledigung der übrigen Arbeiten, die dem GATT-Rat vom Allgemeinen Rat und von der Ministerkonferenz delegiert werden.

Der GATT-Rat gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Genehmigung durch den Allgemeinen Rat bedarf. Die Wahl des Vorsitzenden erfolgt durch die Mitglieder des Rats. Falls es bei Sachfragen zu einer Abstimmung kommt, gelten die gleichen Stimmenverhältnisse wie beim Allgemeinen Rat.<sup>264</sup> Ist ein WTO-M mit einer Empfehlung oder einem Entscheid des Rats nicht einverstanden, hat es die Möglichkeit, mit einem schriftlichen Antrag beim Allgemeinen Rat zu intervenieren. Von dieser Möglichkeit wurde bis heute kein Gebrauch gemacht. **324**

### 2.4.3.2 GATS-Rat

Art. XXIV.1 GATS hält fest: «Der Rat für den Handel mit Dienstleistungen nimmt die Aufgaben wahr, die ihm übertragen werden, um die Anwendung dieses Übereinkommens zu erleichtern und die Erreichung seiner Ziele zu fördern. Der Rat kann diejenigen nachgeordneten Gremien einsetzen, die er zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben für geeignet erachtet.» Im Rahmen des Dienstleistungsrats entstanden in den letzten Jahren Arbeitsgruppen zur Behandlung der Finanzdienstleistungen, der Telekommunikation, der Anerkennung der Berufsausbildung sowie der Dienstleistungen des Tourismus, des Gesundheitswesens, des Transports und des Umweltschutzes. **325**

Allen WTO-Mn steht ein Sitz im GATS-Rat sowie in den nachgeordneten Gremien offen. Der Vorsitz des Rats wird von den Mitgliedern gewählt. Die Erstellung der Geschäftsordnung und die Entscheide erfolgen nach den gleichen Vorgaben wie im GATT-Rat. **326**

<sup>264</sup> Bis heute sind die Entscheide im Konsens-Verfahren gefällt worden.

### 2.4.3.3 TRIPS-Rat

- 327** Der TRIPS-Rat ist gemäß Art. 68 des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums für die Verwirklichung des Übereinkommens und «insbesondere die Erfüllung der hieraus erwachsenden Verpflichtungen durch die Mitglieder» verantwortlich. Gleichzeitig ist der Rat beauftragt, bei der Beilegung von Streitigkeiten über geistige Eigentumsrechte zwischen den Mitgliedstaaten behilflich zu sein. Der Rat ist befugt, die Mitglieder zu konsultieren und von ihnen Informationen einzuholen. Schließlich fordert das Abkommen (Präambel, letzter Abschnitt) den TRIPS-Rat auf, die Zusammenarbeit mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und «anderen wichtigen internationalen Organisationen aufzubauen». Das im Jahr 1995 zwischen dem TRIPS-Rat und der WIPO ausgehandelte Abkommen trat am 1. Januar 1996 in Kraft. Organisationen, mit denen der TRIPS-Rat zusammenarbeitet, sind unter anderen die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die Konferenz der UN für Handel und Entwicklung (UNCTAD).<sup>265</sup>
- 328** Analog zum GATT- und GATS-Rat gibt sich der TRIPS-Rat seine Geschäftsordnung selber und wählt den Vorsitz.

### 2.4.4 Der Generaldirektor und das Sekretariat

- 329** Der/die **Generaldirektor/in** der WTO führt die Beschlüsse der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rats aus und steht dem Sekretariat vor. Sie bzw. er hat periodisch über die Geschäftstätigkeit der WTO Bericht zu erstatten und die Rechnungsvorlage zuhanden des Ausschusses für Haushalt, Finanzen und Verwaltung auszuarbeiten. Die Wahl erfolgt durch die Ministerkonferenz. Die bisherigen Geschäftsführenden Sekretäre (bis 1965) und Generaldirektoren des GATT und der WTO (ab 1965) waren: *Eric Wyndham-White* (1948–1968), *Olivier Long* (1968–1980), *Arthur Dunkel* (1980–1993), *Peter Denis Sutherland* (1993–1995), *Renato Ruggiero* (1995–1999), *Mike Moore* (1999–2002), *Supachai Panitchpakdi* (2002–2005), *Pascal Lamy* (2005–2013) und *Roberto Acevedo* (2013–2021). Seit 2021 hat Frau *Ngozi Okonjo-Iweala* dieses Amt inne.
- 330** Die **Hauptaufgaben** des **Sekretariats** sind die Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen zwischen den WTO-Mn, die Beratung der Handelspartner, die Analyse, die Darstellung und die Veröffentlichung der Welthandelsentwicklung sowie die Mithilfe bei der Durchführung der Schlichtungsverfahren. Der Sitz des WTO-Sekretariats ist Genf.<sup>266</sup>

<sup>265</sup> Vgl. umfassend zur Zusammenarbeit zwischen WTO und WIPO A. Zuo (2018).

<sup>266</sup> Vgl. Amtssitzabkommen vom 31.5.1995, WT/L/69, 1 June 1995, 1 June 1995 (Agreement between the WTO and the Swiss Confederation to determine the legal status of the Organization in Switzerland).

Das WTO-Sekretariat beschäftigt zurzeit 629 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Für das Jahr 2022 verfügte das WTO-Sekretariat über ein Budget von ca. 200 Mio. CHF (das WTO-Budget wird in Schweizer Franken ausgewiesen). Die Beiträge der Mitglieder richten sich nach dem Welthandelsanteil der einzelnen Partner.<sup>267</sup> Für das Jahr 2021 zahlten die USA 23,1 Mio. CHF (11,8% der Gesamtrechnung), Deutschland 14,0 Mio. CHF (7,2%), die Schweiz 3,7 Mio. CHF (1,9%) und Österreich 1,9 Mio. CHF (1,0%). Die EU-Mitglieder sind als Einzelmitglieder beitragspflichtig. **331**

Das WTO-Sekretariat erfährt in Art. VI WTO-A eine gesonderte,<sup>268</sup> wenn- **332**  
gleich inhaltlich **nur rudimentäre Regelung**. Sehr deutlich kommt hier der Wille der M zum Ausdruck, die technisch-politische Kontrolle über die Tätigkeit der WTO zu bewahren, eine Haltung, die mit der Bezeichnung der WTO als **«member-driven organization»** zum Ausdruck gebracht wird. Diese Orientierung steht in der Tradition des GATT (für welches ursprünglich gar kein Sekretariat vorgesehen war) und weist der WTO damit innerhalb der IOs eine Sonderstellung zu.<sup>269</sup>

Das WTO-Sekretariat hat seinen Sitz in Genf. Die genannte Zahl von 629 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist – für eine IO derartiger Bedeutung – vergleichsweise gering. Dazu kommen allerdings noch 100 – 150 freie Mitarbeiter. **333**

An der Spitze des Sekretariats steht der **WTO-Generaldirektor (GD)**,<sup>270</sup> der **334**  
von der MK (bzw. vom AR) ernannt wird, die gleichzeitig auch seine Befugnisse, die Aufgaben, die Dienstbedingungen und die Amtszeit festlegen (Art. VI:2 WTO-A).

Mit dem zunehmenden Stellenwert der WTO in der internationalen Wirtschaftsordnung ist auch der Wahl des Generaldirektors seit 1995 immer größere Bedeutung beigemessen worden, was sich z.T. in intensiven Kontroversen geäußert hat. Auch der beruflich-fachliche Hintergrund, ja selbst die Charaktereigenschaften der Kandidaten haben sich grundlegend geändert: Wurde unter Geltung des GATT1947 der Wissenschaftler (*Wyndham-White*) bzw. der reservierte Diplomat (*Arthur Dunkel*) bevorzugt, galt ab 1995 die Präferenz dem Politiker- und Managertypus, häufig auch noch gekennzeichnet von besonderer Joivialität (so *Peter Sutherland*, *Renato Ruggiero* oder *Mike Moore*). Dies kann als indirekte Bestätigung dafür gesehen werden, dass der GD – über die Vorgaben des WTO-A hinaus – wichtige politische Funktionen zu erfüllen hat. **335**

<sup>267</sup> Vgl. Google unter «WTO Secretariat and budget».

<sup>268</sup> In Art. IV über den institutionellen Aufbau der WTO findet das Sekretariat keine Erwähnung.

<sup>269</sup> *P.J. Kuijper* ((2009), S. 116.) weist darauf hin, dass diese geringe institutionelle Dichte auch deshalb gewählt wurde, um das WTO-A durch den amerikanischen Kongress zu bringen.

<sup>270</sup> Bewusst wurde dabei nicht die Bezeichnung Generalsekretär gewählt, da im Fachjargon der IO Generalsekretäre auch eine politische Rolle wahrnehmen, während (General)direktoren technisch-administrative Aufgaben wahrzunehmen haben und auch institutionell regelmäßig unter der Position des Generalsekretärs stehen. So *Ch. Tietje* (2003), S. 52., unter Verweis auf *Schermers/Blokker*.

- 336 In der Folge kamen mit *Supachai Panitchpakdi*, *Roberto Acevedo* und *Ngozi Okonjo-Iweala* die GD überwiegend (Ausnahme Pascal Lamy) von außerhalb Europas, womit auch der zunehmenden Universalität dieser IO mit der Besetzung der höchsten Leitungsebene Rechnung getragen wurde.
- 337 Unterstützt wird der GD durch **vier stellvertretende GD**, deren Bestellung über die Berücksichtigung von vier Weltregionen erfolgt. Unterstützt wird das Sekretariat durch über 20 Dienste mit funktionaler Aufgabenstellung (z.B. Handelsüberwachung, Rechtsdienste, Außenbeziehungen, Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Handel und Umwelt, Landwirtschaft und Rohstoffe, Sprachen- und Dokumentationszentrum).<sup>271</sup>
- 338 Die **Aufgaben des Generaldirektors** (in Verbindung mit dem Sekretariat) können folgendermaßen zusammengefasst werden:
- technisch-administrative Hilfestellung für die einzelnen WTO-Räte und Ausschüsse sowie im Streitbeilegungsverfahren<sup>272</sup>
  - Vorbereitung der Ministerkonferenzen
  - Überwachung und Analyse weltwirtschaftlicher Entwicklungen
  - Gewährung spezifischer Unterstützung für Entwicklungsländer.<sup>273</sup>
  - Die oben erwähnte detaillierte Funktionsbeschreibung für das Amt des GD durch das MK (bzw. den AR) ist bislang noch nicht erfolgt. Dies wird vielfach beklagt, eröffnet aber dem jeweiligen GD einen sehr großen Spielraum für die Deutung und Wahrnehmung seiner Aufgaben. Besonders **weitreichend waren die Beiträge von GD und Sekretariat** auf folgenden Gebieten:
  - **Steuerung (Aufnahme, zielorientierte Fortführung, erfolgreicher Abschluss) der Welthandelsrunden**
  - Obwohl der GD diesbezüglich über kein Mandat verfügt, konnten die verschiedenen GD in diesem Zusammenhang maßgebliche Impulse leisten.
  - **Streitbeilegung**
  - GD und Sekretariat konnten in diesem Bereich wiederholt unentbehrliche technische Hilfestellung leisten – weit über das hinausgehend, was das positive WTO-Recht explizit zu ermöglichen scheint. Unterstützung der Entwicklungsländer
  - Für eine **effektive Einbindung der Entwicklungsländer** in die verschiedenen Mechanismen der Zusammenarbeit und Entscheidung innerhalb der WTO war der Beitrag des GD schließlich entscheidend.
- 339 Der **«Sutherland»-Report des Jahres 2004** hat sich für eine **Stärkung der Rolle des WTO-Sekretariats** als «Hüterin der Verträge» ausgesprochen.<sup>274</sup> Der GD

<sup>271</sup> Der AB verfügt über ein eigenes Sekretariat, das aber ebenfalls dem GD unterstellt ist.

<sup>272</sup> Vgl. bspw. Art. 5.1 und Art. 8.6 DSU.

<sup>273</sup> Zur Unterstützung, die der GD den Entwicklungsländern im Streitbeilegungsverfahren anbieten kann, vgl. Art. 24.2 DSU.

<sup>274</sup> Ibid., 73 ff.

sollte eine größere Unabhängigkeit bspw. dadurch erlangen, dass die M nicht mehr allein ihre eigenen Bürger für diese Funktion vorschlagen können.

Die **Auswahl des Personals** im Sekretariat erfolgt **nicht nach Länderquoten**, sondern auf der Grundlage von Professionalität und Qualifikation der Bewerber. Auffallend ist aber die vergleichsweise starke Präsenz von Mitarbeitern aus Frankreich und der Schweiz (181 bzw. 44), während bspw. die Bundesrepublik Deutschland mit 16 Mitarbeitern relativ schwach vertreten ist.<sup>275</sup> Arbeitssprachen im Sekretariat sind Englisch, Französisch und Spanisch. **340**

Die Mitarbeiter des WTO-Sekretariats genießen die für Bedienstete von IO üblichen **Immunitäten und Privilegien** und können bei dienstrechtlichen Streitigkeiten das Verwaltungsgericht der ILO anrufen. **341**

Der «Sutherland»-Report 2004 schlägt vor, dem Sekretariat eine bedeutendere Rolle bei wirtschaftspolitischen Grundlagenanalyse zuzuerkennen. **342**

### 2.4.5 Die Ausschüsse

Dem Allgemeinen Rat sind die Ausschüsse zugeteilt, die sektorübergreifende Themen behandeln. Dazu zählen die Ausschüsse für Handel und Umwelt, Handel und Entwicklung, regionale Handelsabkommen, Zahlungsbilanzrestriktionen sowie Haushalt-, Finanz- und Verwaltungsfragen. Spezifische Ausschüsse bestehen im Rahmen des GATT, zum Beispiel zu Fragen der Landwirtschaft, der Gesundheit, der technischen Sicherheit usw. Die beiden Ausschüsse des Dienstleistungssektors beziehen sich auf die Finanzdienste und die Sonderprobleme der grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Dieser Abschnitt bezieht sich auf die Ausschüsse des Allgemeinen Rats. Die Ausschüsse des GATT- und GATS-Rats kommen im Rahmen der Darstellung des GATT und GATS zur Sprache. **343**

#### 2.4.5.1 Ausschuss für Handel und Umwelt

Die Schaffung des Ausschusses für Handel und Umwelt (**«Committee on Trade and Environment», CTE**) geht auf die Ministererklärung vom 14. April 1994 zurück.<sup>276</sup> Das CTE steht allen Mitgliedern der WTO offen und gewährt Nicht-Mitgliedern und interessierten internationalen Organisationen Beobachterstatus. **344**

Das Zehn-Punkte-Programm des CTE beinhaltet folgende Themen:<sup>277</sup> **345**

- Beziehungen zwischen den Bestimmungen des multilateralen Handelssystems und den Umweltschutzmaßnahmen

<sup>275</sup> Im Vergleich zu Deutschland ist dagegen Österreich mit 5 Mitarbeitern relativ betrachtet besser gestellt (sowohl in Bezug auf Beitragsschlüssel und Bevölkerungszahl).

<sup>276</sup> WTO, The Legal Texts, S. 469 ff.; [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/wrk\\_committee\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm) sowie [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/envirqapublication\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/envirqapublication_e.pdf) (Mai 2023).

<sup>277</sup> Das Zehn-Punkte-Programm findet sich im erwähnten Ministerbeschluss über Handel und Umwelt vom 14.4.1994.



- Beziehungen zwischen den Bestimmungen des multilateralen Handelssystems und der handelsrelevanten Umweltschutzpolitik der einzelnen WTO-M
- Beziehungen zwischen den Bestimmungen des multilateralen Handelssystems und den Öko-Abgaben sowie den ökologisch begründeten Vorschriften und Normen
- Schaffung von internationaler Transparenz im Umweltschutzbereich
- gegenseitige Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Streitschlichtungssystemen
- Umweltschutzmaßnahmen und Entwicklungsländer
- Fragen des Exports von im Inland nicht zugelassenen Gütern
- Überprüfung des GATS aus der Sicht des Umweltschutzes
- Überprüfung des TRIPS aus der Sicht des Umweltschutzes und
- Zusammenarbeit zwischen WTO und internationalen Organisationen.

**346** Der Ausschuss für Handel und Umwelt erarbeitete für die erste Ministerkonferenz Ende 1996 Empfehlungen und Vorschläge, die heute nach wie vor aktuell sind: Verzicht der Handelspartner auf unilaterale Handelsmaßnahmen zum Ausgleich umweltschutzbedingter Wettbewerbsvorteile, Bevorzugung multilateraler gegenüber unilateralen Lösungsansätzen, Streitbeilegung auf multilateraler Ebene, Nicht-Benachteiligung inländischer Angebote über Öko-Labeling sowie Erlaubnis von Importverboten für Produkte, die im Herkunftsland zum Verkauf nicht zugelassen sind.<sup>278</sup> Schließlich verwies der Ausschuss auf die Notwendigkeit, die Umweltschutzfragen auch im Bereich des Dienstleistungshandels und des Schutzes geistiger Eigentumsrechte anzugehen.<sup>279</sup> Dieser Ausschuss ist ein wichtiges Forum für die Diskussion von Maßnahmen zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele 2030 geworden (**2030 Agenda for Sustainable Development**).

**347** Nach Ziff. 31 der Doha-Agenda von 2001 und Ziff. 126 ff. der Doha-Erklärung von 2010 konzentrieren sich die Umweltschutz-Gespräche der gegenwärtig laufenden Handels-Runde auf drei Themen, das Verhältnis der WTO zu den heute geltenden Umweltschutzabkommen, die Zusammenarbeit zwischen der WTO und den Institutionen der internationalen Umweltschutzabkommen und den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen auf Umweltschutzgütern und umweltschutzrelevanten Dienstleistungen.<sup>280</sup>

**348** Im Juli 2014 haben 17 WTO-M die Initiative ergriffen, unter sich ein Umweltschutzabkommen («Environmental Goods Agreement», EGA) auszuarbei-

---

<sup>278</sup> Eine analoge Bestimmung findet sich im Umweltschutzabkommen der NAFTA. Vgl. NAFTA (1994) Vertragstexte (Zusatzabkommen über «Environmental Cooperation», S. 747 ff., Art. 2.3).

<sup>279</sup> Über die laufenden Arbeiten des CTE orientiert: WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm) (Februar 2017).

<sup>280</sup> WTO (2001), WTO Doha Development Agenda 2001, Genf, Ziff. 31(i) (ii) und (iii); WTO (2010), WTO Development Aspects of the Doha Round of Negotiations, WT/COMTD/W/143.5 vom 28.10.2010, Ziff. 126 ff., Genf.



ten, mit dem Ziel, die Zölle auf Umweltgütern zu beseitigen. Heute zählt EGA insgesamt 48 Partner. Es besteht die Absicht, nach dem Zustandekommen dieses Abkommens die Zollreduktionen allen WTO-Mn anzubieten.<sup>281</sup>

#### 2.4.5.2 *Ausschuss für Handel und Entwicklung*

Mit der zunehmenden Erkenntnis der wirtschaftlichen Realität von Entwicklungsproblemen entstand 1958 im GATT ein Ausschuss zur Förderung des Welthandels unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der Exporterlöse auf die Nicht-Industrieländer, bekannt unter dem Namen «Ausschuss III». Mit dem Inkrafttreten des Teils IV des GATT im Jahr 1966 gingen die Funktionen des Ausschusses III auf den neu gebildeten Ausschuss für Handel und Entwicklung («Committee on Trade and Development», CTD) über.<sup>282</sup> Im Jahr 1980 entstanden zwei Unterausschüsse zur Behandlung der Probleme des Handelsprotektionismus gegen Entwicklungsländer und der Fragen der wirtschaftlich besonders schwachen Staaten.

Die WTO übernahm den GATT-Ausschuss für Handel und Entwicklung in seiner bisherigen Form. Die Hauptaufgaben des Ausschusses blieben die Wahrung der Interessen der wirtschaftlich schwachen Staaten, die Unterstützung dieser Länder in ihren Handels- und Investitionsanstrengungen, die Überwachung und Durchsetzung der Ermächtigungsklausel sowie die Förderung der technischen Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten. Die Arbeiten des Ausschusses für Handel und Entwicklung gründen gemäß WTO-Jahresbericht 1996 auf der Überzeugung, der Außenhandel verbessere den Lebensstandard und erhöhe das Realeinkommen in den betreffenden Ländern. Die WTO bzw. ihre Mitglieder trügen daher die Verantwortung, die wirtschaftlich schwachen Staaten in die Weltwirtschaft einzubeziehen.<sup>283</sup>

Im Verlauf der ersten WTO-Jahre bemühte sich der Ausschuss für Handel und Entwicklung um die Beibehaltung der Zoll-Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer. Im Jahr 2001 versprach die Ministerkonferenz von Doha in Ziff. 44 ihrer Erklärung, die Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer zu verbessern.<sup>284</sup> Im Dezember 2013 entstand im Rahmen der Ministerkonferenz in Bali eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag, Vorschläge zuhanden der WTO über die Sonderstellung der Entwicklungsländer zu erarbeiten.<sup>285</sup>

<sup>281</sup> Vgl. [https://www.wto.org/english/trato\\_e/envir\\_e/ega\\_map\\_e.htm](https://www.wto.org/english/trato_e/envir_e/ega_map_e.htm) (Mai 2023).

<sup>282</sup> Die rechtliche Grundlage bildet Art. XXXVIII.1 GATT, der u.a. besagt, dass die Vertragsparteien «im Rahmen dieses Abkommens und in geeigneten Fällen außerhalb dieses Abkommens zusammenarbeiten», um sicherzustellen, «dass die weniger entwickelten Vertragsparteien entsprechend den Bedürfnissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung am Wachstum des Welthandels teilhaben» (Bezug auf Art. XXXVI.3 GATT).

<sup>283</sup> Vgl. WTO (1996), Annual Report 1996, Vol. I, Genf, S. 146.

<sup>284</sup> WTO (2001), WT/MIN(01)/DEC/1 (vom 20.11.2001).

<sup>285</sup> WTO (2013), WT/MIN(13)/45WT/L/920 (vom 3. bis 6.12.2013).

### 2.4.5.3 Ausschuss für regionale Handelsabkommen

- 352** Seit Jahrzehnten findet weltweit ein fortschreitender Prozess der regionalen Integration statt. Zurzeit (Frühjahr 2024) zählt die WTO 594 gemeldete Zollunionen und regionale Freihandelsabkommen. Davon stehen zurzeit 365 Abkommen in Kraft.<sup>286</sup> Alle 164 Mitglieder der WTO unterhalten ausnahmslos einige wenige oder mehrere regionale Integrationsabkommen.
- 353** Im Rahmen des GATT erfolgte die Überprüfung der regionalen Integrationsabkommen durch einzelne Arbeitsgruppen. Im Februar **1996 entschied der Allgemeine Rat der WTO die Schaffung des Ausschusses für regionale Handelsabkommen («Committee on Regional Trade Agreements», CRTA)**. Diesem Ausschuss kommt die Aufgabe zu, das Entstehen von regionalen Integrationsabkommen gemäß Art. XXIV GATT nach einheitlichen Bestimmungen und Vorgabe auf ihre WTO-Konformität zu überprüfen.<sup>287</sup> Die Überprüfung der regionalen Handelsabkommen durch den CRTA erfolgt in der Absicht, die Transparenz der vorgeschlagenen Vereinbarungen zu erhöhen und die WTO-Konformität der Verträge abzuklären. Welche Tatbestände in welcher Zeitfolge analysiert werden, wird von der WTO vorgegeben.<sup>288</sup> Bis heute (Anfang 2024) konnte ein einziges Notifizierungsverfahren definitiv abgeschlossen werden, die Zollunion Tschechien-Slowakei.<sup>289</sup> Alle übrigen Notifizierungen kamen, in den Worten der WTO, «because of lack of consensus» zu keinem definitiven Abschluss.<sup>290</sup> Es ist somit das **Konsensusprinzip**, das einer definitiven Beschlussfassung entgegensteht. Gegenwärtig sind im Ausschuss für regionale Handelsabkommen Bestrebungen im Gange, die Überprüfung der regionalen Integrationsabkommen neu zu organisieren.<sup>291</sup>

### 2.4.5.4 Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen

- 354** Der WTO-Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen («Committee on Balance of Payments») führt die Arbeit des gleichnamigen GATT-Ausschusses fort.<sup>292</sup>

<sup>286</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regcom\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm) (Mai 2023).

<sup>287</sup> Die regionalen Integrationsabkommen im Güterbereich gemäß Art. XXIV GATT sind dem GATT-Rat zu notifizieren, der die Anträge dem Ausschuss für regionale Handelsabkommen (CRTA) zur Überprüfung weitergibt. Die Integrationsabkommen im Dienstleistungsbereich (Art. V GATS) sind dem GATS-Rat zu melden, der die Überprüfung selber vornimmt oder diese dem CRTA übermittelt. Als Notifizierungsstelle für Integrationsabkommen mit den Entwicklungsländern (Präferenzen gemäß Ermächtigungsklausel) amtiert der Ausschuss für Handel und Entwicklung (CTD). Vgl. auch P. Hilpold (2019), S. 67 ff.

<sup>288</sup> Eine detaillierte Darstellung des Notifizierungsverfahrens findet sich in: R. Senti (2013), S. 137 ff.

<sup>289</sup> GATT (1997), BISD 41<sup>th</sup> S/Vol I, S. 112–115.

<sup>290</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regcom\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm) (Mai 2023).

<sup>291</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regcom\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm) (Mai 2023).

<sup>292</sup> Zur geschichtlichen Entwicklung des Ausschusses vgl. J.H. Jackson (1969), S. 158.

Art. XII und XVIII:B GATT sowie Art. XII GATS verlangen von den WTO-Mn, Einführung und Änderungen von Handelsrestriktionen aus Zahlungsbilanzgründen dem Allgemeinen Rat bzw. seinem Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen innerhalb von 30 Tagen zu melden. Nach der Notifizierung sind innerhalb von vier Monaten entsprechende Konsultationen zwischen dem WTO-M und dem Ausschuss aufzunehmen. Gegenstand der Verhandlungen ist die Analyse der Zahlungsbilanz des betreffenden WTO-Partners unter Berücksichtigung der Art und des Ausmaßes der Zahlungsbilanzstörungen und externen Zahlungsschwierigkeiten, der Außenwirtschafts- und Handelssituation des WTO-Ms sowie der möglichen Alternativmaßnahmen. Das jeweils einzuschlagende Konsultationsverfahren ist in der 1979 angenommenen Erklärung über Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen<sup>293</sup> und in der Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1994 niedergelegt.<sup>294</sup>

Die WTO-M sind verpflichtet, jenen Maßnahmen den Vorzug zu geben, die den internationalen Handel am wenigsten stören. Zudem sind die Restriktionen zeitlich zu befristen und periodisch zu überprüfen (bei Industriestaaten jährlich und bei Entwicklungsländern alle zwei Jahre). Gemäß Art. XV GATT wird der IMF zu den Konsultationen eingeladen.<sup>295</sup>

355

#### 2.4.5.5 Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung

Die Generaldirektion der WTO unterbreitet ihren jährlichen WTO-Haushaltvorschlag und WTO-Rechnungsabschluss dem Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung («Committee on Budget, Finance and Administration»). Der Ausschuss hat gemäß Art. VII der WTO-A den Haushaltvorschlag und den Rechnungsabschluss zu prüfen und dem Allgemeinen Rat der WTO zur Genehmigung vorzulegen. Die Verabschiedung des jährlichen Haushaltvorschlags und der Finanzregelung erfolgt nach Art. VII.3 WTO mit einer Mehrheit von drei Vierteln, die mehr als die Hälfte der WTO-M einschließt.

356

Der Vorschlag des Ausschusses an den Allgemeinen Rat enthält zudem die Aufschlüsselung der WTO-M-Beiträge und die Maßnahmen für den Fall von Zahlungsrückständen.

357

Für eine quasi-universell tätige IO mit einem derart breiten Aufgabenspektrum ist der **Haushalt von knapp unter 200 Mio SFR (2022) vergleichsweise bescheiden**.<sup>296</sup> Der Großteil dieser Mittel dient der Bestreitung der Personalauf-

358

<sup>293</sup> GATT (1980), BISD 26<sup>th</sup> S, S. 205 ff.

<sup>294</sup> WTO, The Legal Texts, S. 27 ff.

<sup>295</sup> Zu den laufenden Arbeiten des Ausschusses für Zahlungsbilanzrestriktionen vgl. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/bop\\_e/bop\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/bop_e/bop_e.htm) (Mai 2023).

<sup>296</sup> Laut P. Kuijper ((2009), S. 120, unter Verweis auf J. Klabbers (2002) ist diese sparsame Mittelausstattung Ausdruck einer allgemeinen Tendenz im Völkerrecht, IO knapp am Rande der Zahlungsunfähigkeit zu halten.

wendungen. Der vorgeschriebene Beitrag orientiert sich am Anteil des jeweiligen Mitglieds am Welthandel (Summe von Ein- und Ausfuhr). Die restriktive Haushaltspolitik ist weiterer Ausdruck der Bemühungen der M, eine intensive Kontrolle über diese IO auszuüben.

- 359 Wiederholt wurde eine konsistente Erhöhung des Haushalts empfohlen (so schon im Sutherland-Report 2004), damit die WTO in die Lage versetzt werden kann, ihren vielfältigen Aufgaben besser gerecht zu werden.

### 3 Die Beschlussfassung

- 360 Theoretisch hat jedes WTO-M bei der Beschlussfassung in der WTO eine Stimme. Eine Gewichtung der Stimmen nach der Bevölkerungsgröße oder dem Welthandelsanteil des Vertragspartners kennt die WTO nicht, im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Die Europäische Union tritt nach Art. IX.1 WTO-A bei den Tagungen der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rates als *ein* Mitglied der WTO auf. Bei der Ausübung des Stimmrechts verfügt die EU «über eine Anzahl von Stimmen, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten, die Mitglieder der WTO sind, entspricht». Die Länder anderer Integrationsräume wie beispielsweise des United-States-Mexico-Canada-Agreements USMCA oder des MERCOSUR stimmen als Einzelmitglieder.

- 361 Zu Abstimmungen i.e.S. kommt es innerhalb der WTO aber de facto nicht, sondern es kommt das **sog. Konsensus-Verfahren zur Anwendung**. Danach gilt eine **Entscheidung als gefasst, wenn kein auf einer beschlussfassenden Tagung anwesendes Mitglied gegen den vorgeschlagenen Beschluss Einspruch erhebt**.<sup>297</sup> Damit wird eine bereits im Rahmen des GATT etablierte Praxis im WTO-System fortgeführt. Das GATT-Abkommen kannte keine diesbezügliche Regel, und in verschiedenen Fällen (z.B. Aufnahme neuer Parteien, Gewährung von Waiver) wurde im System des GATT1947 auch abgestimmt.<sup>298</sup>

- 362 Subsidiär sieht Art. IX auch Mehrheitsabstimmungen vor, doch kommen solche faktisch nicht zur Anwendung. Die Konsensus-Regel, die auch in zahlreichen Organen und Organisationen, insbesondere im UN-Bereich, zur Anwendung kommt, weist unleugbare **Vorteile** auf:<sup>299</sup>

- Sie ist ein sehr souveränitätsschonendes Entscheidungsverfahren. Kein Mitglied kann überstimmt werden.
- Auch schwächere Mitglieder können ihnen unliebsame Entscheidungen verhindern, ohne dass sie gezwungen wären, Allianzen zu bilden.

<sup>297</sup> Fn 1 zu Art. IX WTO-A.

<sup>298</sup> Vgl. Sutherland-Report, 2004, 63 Abs. 280.

<sup>299</sup> Vgl. zur Auflistung der Vor- und Nachteile des Konsensus-Verfahrens im Detail den Sutherland-Report, S. 63 ff.

- Einer Konsensus-Entscheidung gegen regelmäßig intensive Beratungen voraus, die Transparenz schaffen und es allen Mitgliedern ermöglichen, ihre Stimme zu Gehör zu bringen.

Die **Nachteile** dieses Verfahrens sind aber auch nicht zu übersehen:

363

- Ein einzelnes Mitglied kann den Entscheidungsmechanismus völlig blockieren. Je größer die Anzahl der Mitglieder wird, desto ausgeprägter wird die diesbezügliche Gefahr.
- Der Schutz der schwächeren Mitglieder ist nur ein begrenzter: So können es sich gerade die ärmsten WTO-M nicht leisten, eine umfassendere Vertretungspräsenz in der WTO sicherzustellen. Nur anwesende WTO-M können aber Entscheidungen im Konsensus-Verfahren verhindern. Zudem können die einflussreicheren Mitglieder versuchen, im Vorfeld der Entscheidung unerschwellig Druck auszuüben. Dadurch wird das Meinungsbild in der WTO aber intransparent.
- Wie der Sutherland-Bericht betont, ist die WTO im Wesentlichen eine Verhandlungsmaschinerie.<sup>300</sup> Dringend nötige, aber kontrovers diskutierte Reformvorhaben werden auf dieser Grundlage möglicherweise erst gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Das Ergebnis könnten Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sein und ein allgemeiner Reformstau.

Aus diesem Grunde werden im Wesentlichen folgende **Reformen** in diesem Bereich vorgeschlagen:<sup>301</sup>

364

- Es sollte geprüft werden, ob das Konsensus-Verfahren nur mehr auf bestimmte, besonders wichtige Fragestellungen zur Anwendung kommen sollte.
- Findet ein Vorschlag breite Zustimmung, so soll ein Mitglied diesen nur mehr dann blockieren, wenn es schriftlich erklärt, dass lebenswichtige nationale Interessen betroffen sind.
- Auch ein gewisses Maß an «variabler Geometrie», und dabei insbesondere der Ausbau der plurilateralen Abkommen (d.h. der Abschluss solcher Abkommen für weitere Materien) sollte ins Auge gefasst werden.<sup>302</sup>

Das WTO-System ist hier mit einem echten Dilemma konfrontiert: Einerseits stellt die (mögliche) Gefährdung der nationalen Souveränität einen Dauerkritikpunkt an der WTO dar, weshalb die Verteidigung des Konsensus-Prinzips geradezu als unabdingbare Notwendigkeit erscheint. Andererseits wird aber auch immer deutlicher, dass auf dieser Grundlage die großen Aufgaben der Zukunft möglicherweise nicht mehr bewältigt werden können. Auch im Hinblick auf eine mögliche Rückkehr zum System der «variablen Geometrie» gibt es gerade in Anbetracht der diesbezüglichen negativen Erfahrungen mit den Ergebnissen der Tokyo-Runde erhebliche Bedenken.

365

<sup>300</sup> *Ibid.*, 61, Abs. 269: «The World Trade Organization is in large measure a negotiating machine».

<sup>301</sup> *Ibid.*, 64, Abs. 288 f.

<sup>302</sup> *Ibid.*, 65, Abs. 291 ff.

- 366** In formaler Hinsicht ist zwischen fünf Bereichen der Beschlussfassung zu unterscheiden: (1) Auslegung des Vertragswerks, (2) Aussetzung von Vertragspflichten (Gewährung von Ausnahmen, «Waiver»), (3) Vertragsänderungen in den Bereichen Meistbegünstigung und Verfahrensfragen, (4) Vertragsänderungen außerhalb den Bereichen Meistbegünstigung und Verfahrensfragen und (5) Aufnahme von neuen WTO-Mn.
- 367** Für die **Auslegung** des WTO-Vertragswerks ist gemäß Art. IX.2 der WTO-A die Ministerkonferenz bzw. der Allgemeine Rat zuständig. Steht die Interpretation des GATT, GATS oder TRIPS zur Diskussion, entscheidet der Allgemeine Rat auf der Grundlage einer Empfehlung des betreffenden Rats. Kommt kein Konsens zustande, erfolgt eine Beschlussfassung mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder.
- 368** Ist ein WTO-M der Meinung, die Befolgung einer WTO-Bestimmung könne ihm nicht zugemutet werden, steht ihm nach Art. X WTO-A das Recht zu, eine **Ausnahmegenehmigung (einen «Waiver»)** zu beantragen. Der Antrag ist je nach Handelsbereich beim GATT-, GATS- oder TRIPS-Rat einzureichen. Der betreffende Rat überprüft den Antrag und leitet ihn, zusammen mit einer entsprechenden Empfehlung, im Verlauf von 90 Tagen an den Allgemeinen Rat weiter. Der Allgemeine Rat behandelt das Begehren nach dem Konsensusprinzip. Die Möglichkeit einer Abstimmung mit Dreiviertelmehrheit ist Theorie geblieben.
- 369** Jedes WTO-M sowie die GATT-, GATS- und TRIPS-Räte sind berechtigt, dem Allgemeinen Rat **Vertragsänderungen** zu beantragen bzw. Änderungsvorschläge einzureichen. In einer ersten Phase von maximal 90 Tagen hat der Rat darüber zu entscheiden, ob er auf das Begehren eintritt oder nicht. Auch hier erfolgt die Beratung nach dem Konsensusprinzip. Theoretisch wäre auch eine Mehrheitsabstimmung (Dreiviertelmehrheit) möglich, doch wird diese nicht praktiziert.
- 370** Ist die Weiterbehandlung des Abänderungsantrags beschlossen, ist abzuklären, ob es sich um eine Änderung eines Vertragskernbereichs oder einer anderen Vertragsbestimmung handelt. Eine Abänderung des **Vertragskernbereichs**, d.h. des Art. IX WTO-A (Beschlussfassung), Art. I und II GATT (Meistbegünstigung und Zolllisten), Art. II GATS sowie Art. 4 TRIPS (Meistbegünstigung) erfordert nach Art. X.2 WTO-A **Einstimmigkeit** aller WTO-M.
- 371** Bei der Änderung von Nicht-Kernbereichen des WTO-Vertragswerks bemüht sich der Allgemeine Rat vorerst um Einstimmigkeit. Kommt kein Konsens zustande, folgt – in der Theorie – eine Unterscheidung zwischen Beschlüssen, welche die Rechte und Pflichten der WTO-M ändern, und solchen, welche die Rechte und Pflichten der WTO-M nicht ändern (vor allem Vorschriften administrativer Art). Die Entscheidung, welcher Kategorie der Beschluss jeweils zuzuordnen ist, ist mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden WTO-M zu treffen. Ein Beschluss, der die Rechte und Pflichten der WTO-M ändert, müsste – laut WTO-A – mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder getroffen werden und verpflichtet ausschließlich die zustimmenden Mitglieder. Eine Vertragsänderung ohne Rückwirkungen auf

die Rechte und Pflichten der Mitglieder erfordert eine Zweidrittelmehrheit und ist für alle Mitglieder wirksam. Art. X.5 ff. WTO-A enthalten zusätzliche Beschlussfassungs-Bestimmungen im Rahmen des GATS, des TRIPS und der plurilateralen Abkommen. Wie erwähnt, kommt aber in all diesen Fällen de facto das Konsensusprinzip zur Anwendung.

Gleichgültig, ob alle WTO-M durch den Änderungsbeschluss getroffen werden oder nicht, hält Art. X.3 und 5 WTO-A fest: 372

«Die Ministerkonferenz kann mit Dreiviertelmehrheit der Mitglieder beschließen, dass eine gemäß diesem Absatz in Kraft getretene Änderung so beschaffen ist, dass es jedem Mitglied, das die Änderung innerhalb der von der Ministerkonferenz festgesetzten Frist nicht angenommen hat, in jedem Einzelfall freisteht, aus der WTO auszutreten oder mit Zustimmung der Ministerkonferenz Mitglied zu bleiben.»<sup>303</sup>

Schließlich entscheidet der Allgemeine Rat auch über die **Aufnahme neuer WTO-M**, wofür mindestens eine Zweidrittelmehrheit des Allgemeinen Rats erforderlich ist (tatsächlich findet aber wiederum das Konsensusverfahren Anwendung). 373

Trotz der vertraglich festgehaltenen Abstimmungsvorgaben hielten sich die WTO-M bislang, wie erwähnt, (in Fortführung der GATT-Tradition) an den Brauch, das **Konsensusverfahren** anzuwenden. Die großen Staaten und Staatengruppen sind an der Weiterführung dieser Praxis interessiert, aus Angst, von der Vielzahl der anderen Mitglieder überstimmt zu werden, und die kleinen und mittelgroßen WTO-M sind sich bewusst, dass Beschlüsse gegen die Interessen der starken Partner nicht tragfähig sind. 374

## 4 Die Streitschlichtung

### 4.1 Die grundlegende Struktur

Ein zentrales Element der Streitschlichtungsordnung der WTO ist die **Streitschlichtungsvereinbarung** («**Dispute Settlement Understanding**», **DSU**), die sich in Anhang 2 der WTO-A findet. Sie bezieht sich auf das GATT, das GATS und das TRIPS (Anhang 1 der WTO-A). Nicht unterstellt ist ihr das Verfahren 375

<sup>303</sup> Diese Vertragsbestimmung ist fragwürdig. Erstens steht es jedem WTO-M nach Art. XV WTO-A frei, unter Beachtung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten jederzeit vom WTO-Vertrag zurückzutreten. Dazu braucht es keinen Ministerratsbeschluss. Zweitens fehlt im Vertrag eine nähere Präzisierung der «Zustimmung der Ministerkonferenz». Entspricht diese Zustimmung einer Dreiviertelmehrheit (entsprechend dem Vorabentscheid) oder einer einfachen Mehrheit? Drittens enthalten Art. X.3 und 5 WTO-A keinen Bezug auf die nachfolgenden Einschränkungen. Art. X.3 und 5 halten ohne jeden Vorbehalt fest, unter welchen Voraussetzungen die WTO-M die getroffenen Beschlüsse einhalten oder nicht einhalten müssen. Von der Möglichkeit eines Ausschlusses ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede.



zur Überprüfung der Handelspolitik (Anhang 3 der WTO-A). Die plurilateralen Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und über das öffentliche Beschaffungswesen (Anhang 4 der WTO-A) unterstehen der WTO-Streitlichkeitsordnung nur auf Antrag der betroffenen Abkommenspartner.

## 4.2 Die Ursprünge des Streitbeilegungssystems

**376** Während die **Havanna-Charta** in Kapitel VII ein ausgefeiltes Streitbeilegungsverfahren u.a. mit schiedsgerichtlichen Elementen, einer Streitbeilegungsfunktion der ITO und einer gutachterlichen Rolle des IGH vorgesehen hatte, wurden davon **nur zwei Bestimmungen in das GATT übernommen: Art. XXII und Art. XXIII**. Diese Normensahen bei Handelsstreitigkeiten **allein Konsultationen sowie diplomatische Verhandlungen** unter Einbeziehung der VERTRAGSPARTEIEN vor. Erst mit der institutionellen Emanzipation der Streitbeilegung innerhalb des GATT begann auch ein – zaghafter – Verrechtlichungsprozess: Zuerst mit der Einrichtung von **«Arbeitsgruppen»** (**«working parties»**), die nach einer Lösung unter Einbeziehung der Streitparteien auf politisch-diplomatischem Wege suchten und dann, **ab 1952 mit sog. «Panels»**, in denen das Expertenelement überzog und in denen die Streitparteien selbst nicht mehr vertreten waren. Diese Panels hatten keine Entscheidungskompetenz im eigentlichen Sinne, sondern legten allein dem GATT-Rat Berichte vor, die wiederum Grundlage für Empfehlungen darstellen sollten.<sup>304</sup> Die Sachkompetenz, die diese Berichte (überwiegend) zum Ausdruck brachten, verliehen ihnen aber besondere Autorität, was zu einer faktischen Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Expertenebene führte.

**377** Die Erfolgsgeschichte des Panel-Verfahrens war aber keine geradlinige. In den **1960er Jahren wurde auf Panel-Verfahren weitgehend verzichtet**; stattdessen überwogen Konsultationen.<sup>305</sup> In den **1970er Jahren versuchten die USA** den Kampf gegen den zunehmenden Protektionismus auf streitigem Wege aufzunehmen und betrieben damit auch eine **Fortbildung des Streitbeilegungsverfahrens**.<sup>306</sup> Ein besonders wichtiger Punkt war dabei die Erhöhung der fachlichen Ansprüche an die Panel-Mitglieder, die in der Vergangenheit der Komplexität der Fragestellungen nicht immer gerecht wurden. Im Rahmen der Uruguay-Runde war allerdings klar geworden, dass weitergehende, strukturelle Reformen erforderlich waren.

**378** Die Entscheidung über die Berichte im GATT-Rat durch Konsensus bedeutete nämlich, dass **unterlegene Streitparteien eine Annahme verhindern konn-**

<sup>304</sup> M. Matshushita (2015) S. 85. Das GATT selbst hatte dem Rat diesbezüglich keine Funktionen zuerkannt.

<sup>305</sup> M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason (2013), S. 174.

<sup>306</sup> *Ibid.* unter Verweis auf das am Ende Tokio-Runde vereinbarte Dispute Settlement Understanding (1979).



**ten**, was vereinzelt auch geschah. Der Großteil der Berichte wurde zwar angenommen, doch musste allein schon die Möglichkeit einer Ablehnung des Berichts im Rat auf die Entscheidungsfindung im Panel bzw. überhaupt auf die Entscheidung, ob ein Panel-Verfahren angestrebt werden soll, ausstrahlen. Des Weiteren führte die hybride Natur des Streitbeilegungsverfahrens mit diplomatisch-politischen Elementen auf der einen Seite und rechtlichen Elementen auf der anderen zu kontinuierlichen Verfahrensverzögerungen und damit zu erheblichen Rechtsschutzdefiziten. Mit dem DSU der Uruguay-Runde wurden diese Mängel gezielt angegangen und das Ergebnis war ein völlig neuartiges Streitbeilegungsverfahren, das die kühnsten Erwartungen übertroffen hat.

### 4.3 Die Funktion der Streitschlichtung

Das DSU ist Ergebnis eines **umfassenden Interessensausgleichs**: Hatten sich die USA aufgrund des unbefriedigenden Funktionierens des Streitbeilegungssystems in der Vergangenheit häufig genötigt gesehen, unilaterale Maßnahmen zu ergreifen, so waren sie nun bereit, für das Zugeständnis einer **«quasi-automatischen» Annahme der Entscheidungen** (negativer Konsensus) **auf unilaterale Maßnahmen zu verzichten**. Die von vielen Verhandlungsparteien (insbesondere aus dem Kreis der Entwicklungsländer) skeptisch betrachtete **stärkere Verrechtlichung des Streitbeilegungsverfahrens** (*«judicialization»*) wurde «erkauft» mit der **Einführung einer Revisionsinstanz** (dem Appellate Body – AB) und einer **schiedsgerichtlichen Klärung der Höhe von Sanktionen**. Das Streitbeilegungssystem sollte weiter zukunftsorientiert (prospektiv) bleiben und damit war die Gefahr gebannt, dass vergangene Verstöße zu Schadenersatzleistungen im eigentlichen, engeren Sinne führen würden (mit u.U. erheblichen wirtschaftlichen Belastungen).<sup>307</sup> 379

### 4.4 Die wesentlichen Merkmale des WTO-Streibeilegungsverfahrens

#### 4.4.1 Die vielfältigen Funktionen des WTO-Streibeilegungsverfahrens – der Ausgleich der Interessen

Das DSU muss eine **Vielzahl an konfligierenden Interessen in Einklang bringen**: Es muss das Vertrauen in die multilaterale Handelsordnung stärken, Regeln einheitlich anwenden und in ihrer Wirkung antizipierbar machen, dem diplomatischen Element Spielraum verschaffen und dennoch ein Rechtsstaatlichkeitsprinzip (*rule of law*) etablieren, in dem starke und schwache Staaten auf die einheitliche Anwendung dieser Regeln vertrauen können. 380

<sup>307</sup> Vgl. zu diesem Interessensausgleich T. Bernauer/M. Elsig/J. Pauwelyn (2012), S. 487.

381 Wie es für ein System der Handelsverhandlungen angemessen ist, **bevorzugt das DSU eine einvernehmliche Lösung gegenüber einer streitigen Klärung**. Dies wird explizit in Art. 3 Abs. 7 DSU zum Ausdruck gebracht:

«Das Ziel des Streitbeilegungsmechanismus ist die positive Lösung einer Streitigkeit. Eine für die Streitparteien beiderseits akzeptable und mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen übereinstimmende Lösung ist eindeutig vorzuziehen.»

382 Dem eigentlichen streitigen Verfahren sind **verpflichtend Konsultationen vorgelagert**, in deren Rahmen wiederum verstärkt das diplomatisch-politische Element zum Tragen kommt.

383 Außerdem wird die **Entscheidung im eigentlichen Sinne** weiterhin nicht vom Panel bzw. von der Berufungsinstanz (Appellate Body – AB) getroffen, sondern von einem **politischen Gremium**, dem Dispute Settlement Body (DSB), in dem alle Rats-Mitglieder vertreten sind. Der DSB kann zwar – wie zu zeigen sein wird – nach Maßgabe der Anwendung des negativen Konsensus-Prinzips die Annahme eines solchen Berichts bzw. einer solchen Entscheidung im Regelfall nicht verhindern, aber dennoch schafft dieser zusätzliche Verfahrensschritt weiteren Spielraum für die Handelsdiplomatie.

384 Politisch-diplomatische Elemente kommen auch verstärkt zum Tragen, wenn «gute Dienste» (*good offices*) oder ein «Vergleich» (*mediation*) in Anspruch genommen werden.

385 Gleichzeitig verdeutlicht das DSU aber auch, dass diese **diplomatischen Elemente mit den rechtlichen Elementen des DSU in Einklang zu bringen sind**. An der Essenz des Verfahrens als rechtliches kann nicht gezweifelt werden. Jede einvernehmliche Lösung muss im Einklang mit den Rechten und Pflichten aus dem DSU stehen. Gemäß Art. 2.2 ist das Streitbeilegungssystem der WTO ein zentrales Element zur Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem.

«Die Mitglieder erkennen an, dass es dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären.»

386 Gemäß Art. 23 des DSU dient die Streitbeilegung der **Stärkung des multilateralen Systems**.

387 Auch in der Phase der Umsetzung der Streitbeilegungsentscheidungen verfügen die Parteien über erheblichen Spielraum. Dennoch bringt das DSU klar zum Ausdruck, dass die **Präferenz der Wiederherstellung des rechtskonformen Zustandes gilt**, während Entschädigungsleistungen und die Aussetzung von Zugeständnissen nur subsidiär zur Anwendung kommen sollen (Art. 19 und 22 DSU).

388 Die **Auslegung des WTO-Rechts** erfolgt nach den einschlägigen **völkergewohnheitsrechtlichen Regel** (Art. 3.2 DSU), wobei sich die Streitbeilegungs-

instanzen diesbezüglich regelmäßig auf die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) 1969 stützen. Auch das allgemeine Völkerrecht wirkt in das WTO-Recht hinein. Dazu tätigte der AB gleich zu Beginn seiner Streitbeilegungstätigkeit folgendes berühmtes Diktum: *WTO-Recht «is not to be read in clinical isolation from public international law»*.<sup>308</sup>

#### 4.4.2 Die Besonderheiten der WTO-Streitbeilegung im internationalen Vergleich<sup>309</sup>

Das WTO-Streitbeilegungssystem ist eines der wenigen internationalen Gerichte, 389  
die **zwei Instanzen** vorsehen.<sup>310</sup> Wenn es tatsächlich eine Entwicklungstendenz in diese Richtung geben sollte, dann kann das WTO-Streitbeilegungssystem in diesem Zusammenhang als vorbildgebend und wegbereitend angesehen werden. Die Schaffung einer zweiten Instanz stand in engem Zusammenhang mit der Ausweitung der Zuständigkeit und der Entscheidungsbefugnisse dieses Gerichtssystems sowie mit seiner weiteren Emanzipierung vom souveränen Willen der M. Die Möglichkeit einer nachprüfenden Kontrolle erhöht das Vertrauen der M in dieses System.

Eine weitere Besonderheit liegt in der **obligatorischen Gerichtsbarkeit**: Wer 390  
M der WTO ist, unterwirft sich damit auch dem WTO-Streitbeilegungssystem (Art. 23 DSU). Jedes M hat ein «Recht auf ein Panel» (Art. 6:1 DSU).<sup>311</sup> Bekanntlich gibt es im UN-Recht keine obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH: Diese muss eigens (ausdrücklich oder stillschweigend in Bezug auf einen bestimmten Streitfall) begründet werden.<sup>312</sup> Auch in dieser Hinsicht kann das WTO-Streitbeilegungssystem als möglicherweise wegbereitend für die Entwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit angesehen werden.

Schließlich ist noch festzuhalten, dass das WTO-Streitbeilegungssystem eine 391  
**ausschließliche Gerichtsbarkeit** schafft. Die M dürfen sich keiner anderen Streit-

<sup>308</sup> US – Gasoline (1996), Abs. 17.

<sup>309</sup> Vgl. P. Van den Bossche/W. Zdouc (2013), S. 160.

<sup>310</sup> Zwei Instanzen sind – außerhalb der EU-Gerichtsordnung, die aber nicht ohne weiteres mit völkerrechtlichen Systemen vergleichbar ist – auch im System der EMRK vorsehen.

<sup>311</sup> Siehe auch Mexico – Soft Drinks, Panel-Bericht, (2006), Abs. 7.4–9.

<sup>312</sup> Darüber hinaus sieht auf regionaler Ebene auch die EMRK und die Amerikanische Menschenrechtskonvention eine obligatorische Gerichtsbarkeit vor. Allerdings sind Staatenbeschwerden selten. Allein der Seegerichtshof ist auf quasi-universeller Ebene diesbezüglich vergleichbar, wobei auch hier Klagen vergleichsweise rar sind. Als obligatorisches Staatengericht, das breite, quasi-universelle Anerkennung gefunden hat, ist das WTO-Streitbeilegungssystem damit weitgehend ein Unikat. Das Rom-Statut aus 1998 sieht zwar auch eine obligatorische Gerichtsbarkeit vor, doch handelt es sich dabei bekanntlich um kein Staatengericht. Vgl. zu dieser Thematik Y. Iwasawa (2002), S.288.

beilegungsverfahren bedienen und sie dürfen auch keine einseitigen Feststellungen in Bezug auf (behauptete) Verletzungen durch andere M treffen (Art. 23:2 DSU).<sup>313</sup>

**392** Beruhte das Kodex-System der Vergangenheit noch auf einer Vielzahl an gesonderten Streitbeilegungsverfahren, so ist jenes gemäß DSU ein einheitliches, allerdings mit **Sonderregeln für einzelne Bereiche**.

**393** Weiterreichende Sonderregeln sieht einmal das Antidumping-Abkommen AD-A vor. Gemäß Art. 17.6 AD-A wird die Prüfbefugnis der Panels in Bezug auf AD-Entscheidungen der Importstaaten eingeschränkt,<sup>314</sup> der Spielraum der AD-Zölle erhebenden M also erweitert.

**394** Gemäß SCM-A werden die Fristen bei Verfahren wegen verbotener Subventionen grundsätzlich auf die Hälfte verkürzt.

#### 4.5 Die einzelnen Verfahren und Verfahrensabschnitte – Grundlegendes

**395** Die WTO-Streitschlichtungsordnung ist somit ein **historisch und materiell geschichtetes System mit erheblicher Komplexität**. Fundamentale Grundlage sind die Art. XXII und XXIII GATT, die Bestimmungen über das Streitschlichtungsverfahren vom 10. Februar 1995 und 6. Juni 1996,<sup>315</sup> der Entscheid der Berufungsinstanz über Verfahrensregeln und Empfehlungspraxis der Beschlüsse vom 15. Februar 1996<sup>316</sup> und die Bestimmungen der Ministerkonferenz von Singapur vom 11. Dezember 1996 über die Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung.<sup>317</sup> Für die Streitschlichtung in den Bereichen der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (SPS-Maßnahmen der technischen

<sup>313</sup> Streitfälle allerdings, die (auch) WTO-Recht berühren, können auch mit anderen Verfahren beigelegt werden. S. *Ohlhoff* (2013), S. 687., u.a. unter Verweis auf die diesbezüglichen expliziten Regelungen im Bereich des Luftverkehrs und des SPS-Abkommens.

<sup>314</sup> «When the panel finds that a relevant provision of the Agreement admits of more than one permissible interpretation, the panel shall find the authorities' measure to be in conformity with the Agreement if it rests upon one of those permissible interpretations.»

<sup>315</sup> «Rules of Procedure for the Dispute Settlement Body» (DSB) vom 10.2.1995, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=13919&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=13919&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch) (April 2024); «Working Practices concerning Dispute Settlement Procedures, agreed by the DSB» vom 6.6.1996, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_settlement\\_cbt\\_e/a4s1p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/a4s1p1_e.htm) (April 2024).

<sup>316</sup> «Working Procedures for Appellate Review» vom 15.2.1996, konsolidierte Fassung für die ab 15.9.2010 eingeleiteten Verfahren unter [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm) (April 2024).

<sup>317</sup> «Rules of conduct for the Understanding on Rules and Procedures concerning the Settlement of Disputes» vom 11.12.1996, veröffentlicht in: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/rc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/rc_e.htm) (April 2024).

Handelshemmnisse, der Antidumpingzölle, der Berechnung des Zollwerts und der Subventionsausgleichsabgaben gelten die in diesen Abkommen beschlossenen Sonderbestimmungen.<sup>318</sup> Die Sonderbestimmungen gehen dem allgemeinen WTO-Recht der Streitbeilegung vor. Bei Streitfällen, die mehrere Vereinbarungen betreffen, sind die Streitparteien aufgefordert, sich im Verlauf von 20 Tagen auf ein gemeinsames Verfahren zu einigen. Verständigen sich die Streitparteien nicht untereinander, hat der Vorsitzende des Streitschlichtungsgremiums auf Antrag eines Mitglieds im Verlauf von zehn Tagen das Verfahren festzulegen.

Gemäß Art. 3.2 DSU ist das WTO-Recht **entsprechend den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln auszulegen**. Im Rahmen der WTO-Streitbeilegungspraxis wurde Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zum Völkergewohnheitsrecht gezählt (so im ersten Streitfall, der vor den DSB gebracht worden ist, *US-Gasoline*, 1996).

Nach Art. XXII GATT steht den Vertragspartnern das Recht zu, mit einer oder mehreren Vertragsparteien **Konsultationen** über die Anwendung des Abkommens zu führen. Art. XXIII GATT geht einen Schritt weiter und erlaubt den Parteien, schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge zu unterbreiten, wenn sie der Auffassung sind, dass

- a) Zugeständnisse oder sonstige Vorteile, die sich ihnen aus dem GATT-Vertrag ergeben, zunichtegemacht oder geschmälert werden oder
- b) wenn die Erreichung des GATT-Ziels dadurch behindert wird,
  - dass eine Vertragspartei ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen nicht erfüllt oder
  - dass eine andere Vertragspartei eine bestimmte Maßnahme trifft, auch wenn diese Maßnahme nicht gegen das GATT verstößt, oder
  - dass irgendeine andere Sachlage gegeben ist.

In diesem Zusammenhang sind auch die **«guten Dienste»** gemäß Art. 5 DSU zu erwähnen, die von jeder Partei beantragt oder vom WTO-Generaldirektor angeboten werden können. Mit den guten Diensten wird ein Vermittlungsverfahren angestrengt, in dem die Meinungsverschiedenheiten im gegenseitigen Einvernehmen beigelegt werden, ohne eigentliche Streitschlichtungsverfahren durchführen zu müssen. Art. 5.4 des WTO-Streitschlichtungsverfahrens hält fest:

«Sobald gute Dienste, Streitschlichtung oder Vermittlung innerhalb von 60 Tagen nach Erhalt eines Konsultationsersuchens eingeleitet sind, muss die beschwerdeführende Partei eine Frist von 60 Tagen nach Erhalt des Konsultationsersuchens verstreichen lassen, bevor sie die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen kann. Die beschwerdeführende Partei kann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses während der 60-Tage-Frist verlangen, wenn die Streitparteien gemeinsam befinden, dass die guten Dienste, Streitschlichtungs- oder Vermittlungsverfahren nicht dazu geführt haben, die Meinungsverschiedenheit zu bereinigen.»

<sup>318</sup> Art. 11.2 SPS-A; Art. 14.2–4 und Anhang 2 TBT-A; Art. 17.4–7 ADA; Art. 19.3–5 und Anhang II des Abkommens über den Zollwert; Art. 4.2–12, Art. 6.6, Art. 7.2–10, Art. 8.5, Art. 24.4, Art. 27.8 und Anhang V des S-A.

**399** Die **Grundidee** der WTO-Streitschlichtungsordnung ist nicht in erster Linie die Ahndung von Vertragsverletzungen, sondern die **Wahrung der Vorteile**, die sich den Vertragspartnern aus dem Vertragswerk ergeben. Die Begünstigungen, die den einzelnen Vertragspartnern aus einer offenen und möglichst freien Welt-handelsordnung resultieren, sollen nicht durch das Verhalten anderer Vertragspar-teien zunichtegemacht oder geschmälert werden.<sup>319</sup> Die Konsultationspflicht und das anschließende Streitschlichtungsverfahren verfolgen zudem auch das Ziel, aufkommende Handelskonflikte zwischen den Vertragspartnern rasch anzugehen und beizulegen, um auf diese Weise ein Umsichgreifen und Ausufern von Han-delskonflikten und Protektionismus zu verhindern.

**400** Das anfänglich im GATT angewandte Streitschlichtungsverfahren geht auf das Jahr **1952** zurück, als die VERTRAGSPARTEIEN eine besondere Arbeitsgruppe mit der Schlichtung anstehender internationaler Handelsstreitfälle beauftragten. Daraus entwickelte sich die Praxis, für jedes Verfahren eine Sachverständigen-gruppe (Panel) einzusetzen. Die erste rechtliche Verankerung der Panelverfahren erfolgte in der Tokio-Runde in Form einer Beschreibung der üblichen GATT-Praxis.<sup>320</sup> In der WTO ist die Streitschlichtungsordnung, die bis anhin im GATT rechtlich ein Provisorium war, zu hartem, positivem Völkerrecht geworden.<sup>321</sup>

**401** Das GATT/WTO-Streitschlichtungsverfahren kann in zeitlicher und inhaltlicher Sicht zweigeteilt werden. In zeitlicher Hinsicht, weil **bis zur Tokio-Erklä-rung im Jahr 1979 das System der gegenseitigen Verhandlungen**, d.h. die gütliche Streitschlichtung, im Vordergrund stand. Jede Streitpartei konnte die An-nahme eines Panelentscheids durch sein Veto im GATT-Rat verhindern. Diese Blockierungsmöglichkeit führte dazu, dass die vorausgehenden Verhandlungen auf die Suche nach Kompromissen angelegt waren. Mit der Streitschlichtungserklärung von 1979, insbesondere aber mit der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung

<sup>319</sup> Pierre Pescatore sagt im Hinblick auf die im GATT geltende Streitschlichtung: «[...] the central concept of the GATT dispute settlement mechanism is not primarily violation of the General Agreement, or of obligations assumed thereunder. It is curtailment, in the broadest sense of the word, of the benefits flowing from the Agreement, or of the objectives pursued by the entire Agreement or by individual provisions of it.» *Pescatore/Davey/Lowenfeld*, Hrsg. (1992), *Handbook of GATT Dispute Settlement*, zit. nach *Vermulst/Driessen* (1995), *An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with the Uruguay Round Agreements*, in: *Journal of World Trade*, Vol. 29, Nr. 2, S. 136.

<sup>320</sup> Vgl. *W. Benedek* (1990), S. 314 f.

<sup>321</sup> Über die völkerrechtliche Stellung der WTO-Streitschlichtung vgl. *P. Pescatore* (1996), *The New WTO Dispute Settlement Mechanism*, Liège Conference on Regional Trade Agreements and Multilateral Rules vom 3. bis 5. Oktober 1996 (Vervielfältigung). Zur Überbrückung der im April 1994 auslaufenden Montreal-Bestimmungen war ein Beschluss über die Inkraftbelassung der Durchführungsbestimmungen des GATT bis zum Inkrafttreten des WTO-Rechts notwendig. Beschluss vom 22.2.1994, veröffentlicht als Ergänzung zu den Anhängen der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

von 1994 («Dispute Settlement Understanding», DSU) fand eine **Verrechtlichung** der Streitschlichtung statt. Anstelle des vorwiegend auf Verhandlungen ausgerichteten Verfahrens ist ein gerichtsähnliches Verfahren mit außerparteilichen Entscheidungsstellen getreten. Empfehlungen des Panels bzw. der Rekursinstanz treten damit auch gegen den Willen der direkt betroffenen Parteien in Kraft. Die inhaltliche Zweiteilung besteht darin, dass **auch heute noch jeder Handelskonflikt vorerst auf gütliche Weise** über gegenseitige Konsultationen beizulegen versucht wird. Die Vertragspartner sind gemäß Art. 4 DSU verpflichtet, Meinungsverschiedenheiten zuerst einer «wohlwollenden» Prüfung zu unterwerfen und sich gegenseitig «ausreichende Gelegenheit für Konsultationen» zu gewähren. Führen diese Konsultationen zu keiner Beilegung des Konflikts, folgt die Streitschlichtung im Panel- und im Berufungsverfahren.

Zwischen 1948 und 1994 veröffentlichte das GATT 132 Streitbeilegungsberichte. Die Zahl der Verfahren war jedoch erheblich höher, da viele Streitfälle einvernehmlich beigelegt worden sind. **402**

Seit 1995 wurden **über 600 Beschwerden** beim DSB eingebracht; mehr als **403** 350 Entscheidungen sind ergangen. Hauptkläger und -beklagte waren die USA und die EU. Danach folgten unter den Klägern, in absteigender Reihenfolge, Kanada, Brasilien und Mexiko, während unter den Beklagten China, Indien und Kanada zu nennen sind. Allgemein kann festgehalten werden, dass die Schwellenländer und auch die Entwicklungsländer zusehends stärker als Kläger und Beklagte in Streitbeilegungsverfahren involviert sind. Was den materiellen Gegenstand dieser Verfahren anbelangt, so betreffen diese überwiegend das GATT, wobei insbesondere die verschiedenen Schutzmechanismen (AD-Maßnahmen, Schutzmaßnahmen nach Art. XIX und Schutzmaßnahmen gegen Subventionen) streitabhängig geworden sind. Dagegen haben die materiellen Sachgebiete, um welche das GATT mit dem Inkrafttreten der WTO 1995 erweitert worden ist (insbesondere Dienstleistungen, geistiges Eigentum und SPS-Maßnahmen), nur in geringerem Maße Anlass zu Streitfällen gegeben haben, wenngleich eine konstante Zahl an Streitfällen auch in diesen Bereichen festzustellen ist.<sup>322</sup>

## 4.6 Die Organe

Das Streitschlichtungsgremium oder **Streitschlichtungsorgan** («Dispute Settlement Body», DSB) ist eine eigenständige Institution in Personalunion mit dem Allgemeinen Rat der WTO, die zur Beilegung der Streitfälle sich eines Panels oder Untersuchungsausschusses und einer Ständigen Berufungs- oder Rekursinstanz («Standing Appellate Body», AB) bedient, in einzelnen Fällen ergänzt durch Expertengruppen aus den jeweiligen Fachbereichen.<sup>323</sup> Wie nachfolgend auszufüh- **404**

<sup>322</sup> Vgl. zu den statistischen Daten: K. Leitner/S. Lester (2015), S. 203–214.

<sup>323</sup> Aufgrund dieser Organisationsstruktur bereits von einer «Gewaltentrennung» zu sprechen, scheint fragwürdig zu sein, weil das Streitschlichtungsgremium in Personalunion



ren sein wird, ist die Rekursinstanz seit 2019 nicht mehr aktiv, wodurch das gesamte WTO-Streitbeilegungssystem in eine ernsthafte Krise versetzt worden ist.

**405** Die **Panels** bestehen nach Art. 8 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung in der Regel aus drei Mitgliedern. In Ausnahmefällen ist eine Erhöhung auf fünf Mitglieder möglich (von dieser Ausnahme wurde bis heute kein Gebrauch gemacht). Die Panelmitglieder werden vom WTO-Sekretariat zur Nominierung durch die Streitparteien vorgeschlagen. Eine Ablehnung durch die Streitparteien ist nur aus zwingenden Gründen (z.B. vermutete Befangenheit eines Panelisten) zulässig. Kommt über die Zusammensetzung des Panels keine Einigung zustande, hat der Generaldirektor der WTO das Recht, nach Rücksprache mit den verschiedenen Gremien, ein Panel einzusetzen, das von den Streitparteien zu akzeptieren ist. Die Panels bestehen nach Art. 8.1 DSU aus «gut qualifizierten Regierungsbeamten oder privaten Persönlichkeiten». Staatsbürgerinnen und Staatsbürger der direkt oder indirekt betroffenen Streitparteien dürfen im Panel nicht vertreten sein, es sei denn, die Streitparteien fassen einen diesbezüglichen Beschluss. Ist eine Zollunion (z.B. die EU) Streitpartei, trifft dieses Verbot auf die Bürgerinnen und Bürger aller Mitgliedstaaten der Union zu. Zur Erleichterung der Wahl von Panelmitgliedern verfügt das WTO-Sekretariat über eine Liste von Beamten und privaten Personen, die als Panelmitglieder infrage kommen. Die WTO-M haben das Recht, weitere Namen von Regierungsbeamten und Privatpersonen zur Aufnahme in die Liste vorzuschlagen.

**406** Der **Appellate Body** AB wird gemäß Art. 17 DSU vom DSB ernannt und setzt sich aus sieben Personen zusammen, von denen sich jeweils drei eines Streitfalls annehmen. Die ordentliche Amtszeit der AB-Mitglieder beträgt vier Jahre. Eine einmalige Wiederernennung ist möglich. Die Mitglieder des AB haben regierungsunabhängig zu sein. Ihre Zusammensetzung soll möglichst den Mitgliederkreis der WTO widerspiegeln. Der AB ist seit 2019 wegen fehlender Nachbesetzung seiner Mitglieder nicht mehr aktiv.

**407** **Expertengruppen** zuhanden der Streitschlichtungsgremien sind vorgesehen im SPS-A (Art. 11.2), im TBT-A (Art. 14 und Anhang) sowie in den A über die Zollwertberechnung (Art. 18 und Anhang) und über Subventionen (Art. 24). Die Funktionen dieser Expertengruppen sind je nach Übereinkommen verschieden. Das TBT-A *erlaubt* die Bildung einer Expertengruppe zur Abklärung von Fragen technischer Natur. Bei der Beurteilung wissenschaftlicher und technischer Aspekte im Anwendungsbereich des SPS-A ist das Panel dagegen *verpflichtet*, die Meinung von Experten einzuholen. Bei Subventionen ist die Ständige Sachver-

---

mit dem Allgemeinen Rat besteht, dem die Kompetenz zukommt, Empfehlungen des Panels und der Rekursinstanz anzunehmen oder abzulehnen. Eine andere Meinung vertritt *P. Pescatore* (1996), S. 3. Nach *Peter-Tobias Stoll* und *Frank Schorkopf* ist mit dem DSU «in Form des DSB ein Organ geschaffen worden, dessen Funktion und Tätigkeit nach dem WTO-Ü (WTO-A) vom Allgemeinen Rat wahrgenommen werden soll». *P.T. Stoll/F. Schorkopf* (2002).



ständigengruppe zu konsultieren, deren Meinung vom Untersuchungsausschuss ohne Änderung anzunehmen ist.<sup>324</sup>

## 4.7 Die vier Phasen des Verfahrens

Das Streitschlichtungsverfahren lässt sich in vier Phasen gliedern: (1) die Feststellung eines Handelsstreits, (2) die Aufnahme von Konsultationen zwischen den Streitparteien, (3) das Erarbeiten der Empfehlung des Panels und (4) der Weiterzug an und die Beurteilung durch die Berufungsinstanz (AB).

Art. XXIII.1 GATT fordert die Vertragsparteien auf, allfällige Handelsstreitigkeiten vorerst im gegenseitigen Einvernehmen in bilateralen Gesprächen beizulegen. Jede Vertragspartei, die der Auffassung ist, «dass Zugeständnisse oder sonstige Vorteile, die sich mittelbar oder unmittelbar aufgrund dieses Abkommens für sie ergeben, zunichte gemacht oder geschmälert werden, oder dass die Erreichung eines der Ziele dieses Abkommens dadurch behindert wird», soll **beim Handelspartner vorstellig werden und Lösungsvorschläge unterbreiten**. Die Gegenpartei, so der Vertrag, möge diese Vorstellungen und Vorschläge wohlwollend prüfen. Kommt zwischen den betroffenen Handelspartnern innerhalb einer angemessenen Zeitspanne keine befriedigende Lösung zustande, kann eine Vertragspartei nach Art. 4.4 WTO-Streitschlichtungsvereinbarung beim Streitschlichtungsgremium (DSB) und dem zuständigen Rat (beim GATT-Rat, wenn es um einen Konflikt im Güterhandel geht, beim GATS-Rat, wenn es sich um einen Streit im Dienstleistungsbereich handelt usw.) den **Antrag auf Konsultationen** stellen. Das Begehren ist schriftlich einzureichen und hat eine Begründung mit entsprechenden Hinweisen auf die vermutete Rechtsverletzung und die zur Diskussion stehenden Rechtsgrundlagen zu enthalten. Damit beginnt die zweite Phase des Streitschlichtungsverfahrens.

Der Handelspartner, an den der Konsultationsantrag gestellt worden ist, muss innerhalb von zehn Tagen den Antragseingang bestätigen und innerhalb von 30 Tagen Konsultationen mit dem antragstellenden Land aufnehmen. Reagiert das angesprochene Land nicht und kommen innerhalb der vorgegebenen Frist keine Konsultationen zustande, hat der antragstellende Partner das Recht, unmittelbar die Einsetzung eines Panels zu beantragen. Führen die Konsultationen im Verlauf von 60 Tagen zu keiner Beilegung der Streitigkeiten oder sind sich die Parteien bereits vor Ablauf dieser Frist über die Unmöglichkeit einer gütlichen Lösung einig, kann die Einsetzung eines Panels verlangt werden. In dringenden Fällen, zum Beispiel beim Handel mit verderblichen Erzeugnissen, verkürzt sich die Frist für Konsultationen auf zehn und die der Panelbeantragung bei Nichteintreten oder Uneinigkeit auf 20 Tage. Jeder Drittstaat, der an den Konsultationen interessiert ist, hat die Möglichkeit, innerhalb von zehn Tagen nach Mitteilung des Konsul-

<sup>324</sup> Vgl. Art. 4, 5 und 24 des Subventionsabkommens. Auf diese etwas eigenartige Situation verweisen E.A. Vermulst/B. Driessen (1995), S. 161.

tationsverfahrens einen Antrag auf Teilnahme an den Konsultationen zu stellen. Über die Zulassung entscheidet der Handelspartner, an den der Antrag auf Konsultationen gerichtet ist. Falls dieses Land dem Antrag nicht stattgibt, hat das abgewiesene Land die Möglichkeit, ein eigenständiges Panelverfahren einzuleiten.

**411** Mit dem **Antrag auf Einsetzung eines Panels** beginnt die dritte Phase des Verfahrens. Der Untersuchungsausschuss hat nach Art. 7.1 DSU das Mandat, die dem DSB zugewiesenen Angelegenheiten «im Lichte der einschlägigen Bestimmungen» zu prüfen und Empfehlungen auszuarbeiten, die es dem DSB erlauben, Empfehlungen auszusprechen oder Regelungen zu treffen, die in den entsprechenden Abkommen vorgesehen sind.

**412** Vor der ersten Sitzung unterbreiten die Parteien dem Panel schriftliche Unterlagen über den Sachverhalt und ihre Argumente. In der folgenden Sitzung legen die Parteien ihre Standpunkte dar. Interessierte Drittstaaten haben die Möglichkeit, bei dieser Sitzung ihre Stellungnahme vorzutragen. Art. 12.8 DSU und Anhang 3 dieser Vereinbarung enthalten einen genauen Zeitplan über den Verlauf des allgemeinen Verfahrens. Sie geben eine Frist von insgesamt sechs Monaten und in dringenden Fällen eine Spanne von drei Monaten vor.<sup>325</sup> Ist das Panel nicht in der Lage, den Zeitplan einzuhalten, hat es dem DSB die Gründe der Verzögerung und die noch benötigte Zeit für die Erstellung des Schlussberichts schriftlich mitzuteilen. Im Sinne einer möglichst effizienten und zeitnahen Erledigung der Handelskonflikte hält das DSU in Art. 12.9 ausdrücklich Folgendes fest: «Der Zeitraum zwischen der Einsetzung des <Panels> und der Verteilung des Berichts an die Mitglieder **soll neun Monate keinesfalls überschreiten.**» Andere Fristen gelten bei der Auseinandersetzung um Exportsubventionen. Bei Handelskonflikten betreffend verbotene Exportsubventionen ist nach Art. 4.6 des Subventionsabkommens ein Bericht in drei Monaten und im Streit über anfechtbare Exportsubventionen nach Art. 7.5 ein solcher in vier Monaten den Mitgliedern zu verteilen.<sup>326</sup> Die Verträge enthalten jedoch keine Sanktionen für ein allfälliges Überschreiten der vorgegebenen Fristen. Auf Antrag der beschwerdeführenden Partei kann das Verfahren jederzeit für höchstens zwölf Monate ausgesetzt werden. Bei einer längeren Unterbrechung erlischt die Genehmigung für die Einsetzung des Panels. Die heute geltende Regelung dieser Fristen ist zweifelsohne die Folge der während der Siebziger- und Achtzigerjahre latenten Unzufriedenheit mit den oft mehrere Jahre dauernden Streitschlichtungsverfahren.

**413** Der Untersuchungsausschuss ist verpflichtet, rund drei Monate<sup>327</sup> nach der Einleitung des Verfahrens den Parteien einen **Zwischenbericht** auszuhändigen. Dieser Zwischenbericht hat gemäß Art. 15.2 DSU neben dem beschreibenden Teil

<sup>325</sup> Vgl. Anhang 3, Ziff. 12(a–k) der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

<sup>326</sup> Über die Unterscheidung zwischen «verbotenen» und «anfechtbaren» Subventionen («prohibited and actionable subsidies») vgl. Rz. 940 ff.

<sup>327</sup> Die genauen Angaben über die Fristen finden sich in: Anlage 3, Ziff. 12 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

(Sachverhalt und Beweisführung) bereits die Schlussfolgerungen der Untersuchung zu enthalten.<sup>328</sup> Innerhalb einer vom Panel festgesetzten Frist kann eine Partei einen schriftlichen Antrag zur Überprüfung bestimmter Aspekte des Zwischenberichts einreichen und die Einberufung einer weiteren Sitzung zur Behandlung der schriftlich beanstandeten Punkte verlangen. Aufgrund des Revisionsantrags hat das Panel seine Stellungnahme nochmals zu überarbeiten. Erfolgen innerhalb des gesetzten Zeitraums keine Einwände, wird der Zwischenbericht zum Schlussbericht. Der Schlussbericht des Panels geht an das Streitschlichtungsgremium (DSB). Falls keine Streitpartei Rekurs einlegt und das DSB den Panelbericht nicht mit Konsensus ablehnt (was kaum denkbar ist, denn die «obsiegende» Partei wird sicher nicht gegen den Entscheid stimmen), folgt innerhalb von 60 Tagen die Annahme und das Inkraftsetzen des Berichts durch den DSB. Damit hat, wie bereits erwähnt, gegenüber früher eine **Verrechtlichung der Streitschlichtung** stattgefunden. Nach altem Recht erforderte die Annahme des Panelberichts im GATT-Rat Konsensus. Ein im Streitfall unterlegener Partner besaß stets die Möglichkeit, den Entscheid durch sein Veto zu blockieren. So hat beispielsweise die EU im Jahr 1992 den Panelbericht zum Airbus-Konflikt und im Jahr 1994 jenen zum Bananen-Streit blockiert. Die USA tat im Jahr 1991 ein Gleiches im Thunfisch/Delphin-Fall. Nach heutiger Regelung ist ein Blockieren des Verfahrens an dieser Stelle nicht mehr möglich. Wenn kein Partner rekurriert und keine Ablehnung des Berichts im Konsensuswege durch den DSB erfolgt, gilt der Panelbericht als angenommen («umgekehrter Konsensus», *«reverse consensus»*).

Ist eine Streitpartei nicht bereit, die Panel-Empfehlung zu akzeptieren, steht ihr das **Rechtsmittel des Rekurses** zu. Damit beginnt die vierte und letzte Phase der Streitschlichtung. Interessierte Drittstaaten können dieses Rechtsmittel nicht beanspruchen. Das **Berufungsverfahren** soll in der Regel eine Dauer von 60 Tagen ab dem Zeitpunkt der Einbringung des Rekurses nicht überschreiten. Kann der AB diese Frist nicht einhalten, hat er dem DSB schriftlich die Gründe der Verzögerung und die vermutlich noch benötigte Zeit mitzuteilen. Sanktionen für den Fall der Fristüberziehung sind auch im Rekursverfahren nicht vorgesehen. Der AB beschränkt sich in der Beurteilung und Wertung auf die im Panelbericht behandelten **Rechtsfragen** (und damit ist das Verfahren vor dem AB eigentlich kein Berufungsverfahren, sondern ein **Revisionsverfahren**). Das Verfahren vor dem AB bezieht sich somit auf Rechtsfragen und nicht auf Faktenfragen. Der AB kann allerdings prüfen, ob das Panel gemäß Art. 11 DSU «eine objektive Beurteilung der vor (dieser Streitbeilegungsinstanz) liegenden Angelegenheit» vorgenommen hat. Eine Berücksichtigung weiterer Rechtsbereiche ist nicht vorgesehen. Die Tätigkeit des AB ist vertraulich. Die Berichte werden in Abwesenheit der Streitparteien erstellt, und die im Gremium geäußerten Meinungen sind anonym. Die Be-

414

<sup>328</sup> Vor dem Inkrafttreten der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung beschränkte sich der Zwischenbericht auf die Darstellung des Sachverhalts. Vgl. Vereinbarung vom 28.11. 1979, Anhang, Ziff. 6 (vii).

rufungsinstanz kann die rechtlichen Schlussfolgerungen des Panels bestätigen, abändern oder aufheben («*to abhold, modify or reverse*»). Das Streitschlichtungsgremium nimmt den Bericht des AB innerhalb von 30 Tagen an oder lehnt ihn ab. Die Ablehnung erfordert Konsensus im DSB. Ein einseitiges Blockieren des Rekursentscheids ist, analog zur Panel-Empfehlung, nicht möglich. Mit diesem vierten Schritt ist das Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der WTO abgeschlossen.

**415** Falls die Streitparteien den Entscheid des Panels bzw. des AB annehmen, sind sie verpflichtet, ihre Außenhandelsmaßnahmen entsprechend zu ändern. Sie müssen innerhalb von 30 Tagen den DSB darüber informieren, wie sie die Vertragskonformität wieder herzustellen gedenken. Die Umsetzung der Empfehlungen soll in einem «angemessenen Zeitraum» erfolgen und eine Zeitspanne von 15 Monaten nicht überschreiten.<sup>329</sup>

**416** Kommt ein Mitglied der WTO den Empfehlungen und Wertungen des Streitschlichtungsorgans innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht nach, darf nach Art. 22.2 DSU jede Partei, die das Verfahren angestrengt hat, «**vom DSB die Ermächtigung verlangen, gegenüber dem betreffenden Mitglied die Anwendung von Zugeständnissen oder anderen Verpflichtungen aus erfassten Abkommen auszusetzen**». Grundsätzlich sollen vorerst Zugeständnisse in jenem Handelssektor, der Gegenstand des Streitfalls gewesen ist, betroffen sein. Ist dies nicht möglich oder nicht zumutbar, kann auf andere Handelsbereiche des gleichen Übereinkommens ausgewichen werden. Nur in Ausnahmefällen soll auf die Aussetzung von Zugeständnissen in Bereichen anderer Übereinkommen Rückgriff genommen werden («*cross-retaliation*»).<sup>330</sup>

**417** Laut DSU gilt die klare Präferenz der (fristgerechten) Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen. Allein **nachrangig** wird die **Alternative einer Entschädigung oder einer Aussetzung von Zugeständnissen** angeboten. Dazu bestimmt Art. 22.1 DSU Folgendes:

«Eine Entschädigung und die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten sind vorübergehende Maßnahmen, die zur Verfügung stehen, wenn die Empfehlungen und Entscheidungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums umgesetzt werden. Jedoch erhält weder eine Entschädigung noch die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten Vorrang vor der vollen Umsetzung einer Empfehlung, eine Maßnahme mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen in Einklang zu bringen. Eine Entschädigung erfolgt freiwillig und muss, falls sie gewährt wird, mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen vereinbar sein.»

**418** Diese «Hierarchie der Rechtsfolgen» eines Verstoßes gegen WTO-Recht ist zwar in dieser Form nicht ohne Weiteres durchsetzbar, doch kann darin zumindest ein politisch-moralischer Appell gesehen werden.

<sup>329</sup> Genauere Angaben über die einzelnen Fristvorgaben finden sich in: Art. 21.3 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

<sup>330</sup> Eine Abgrenzung der Begriffe «Sektor» und «Übereinkommen» findet sich in: Art. 22.3 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

Problematisch wird die Streitschlichtung, wenn sich die Parteien nach Abschluss des Verfahrens darüber streiten, ob die vorgenommenen Änderungen dem Panelentscheid entsprechen oder nicht. Das Panel verpflichtete 1996 die EU, ihr Bananenhandelsregime innerhalb einer Frist von 15 Monaten, bis 1. Januar 1999, dem geltenden Handelsrecht anzupassen. Die Berufungsinstanz bestätigte diese Wertung. Auf den 1. Januar 1999 setzte die EU folglich eine neue Bananenhandelsregelung in Kraft, die jedoch nach Meinung der USA den gestellten Anforderungen des Panels nicht entsprach. Nach Ansicht der EU handelte es sich dabei gemäß Art. 21.5 DSU um «eine Meinungsverschiedenheit über das Vorliegen oder die Übereinstimmung von Maßnahmen [...], die zu treffen sind, um die Empfehlungen und Entschlüsse zu erfüllen». Über eine solche Meinungsverschiedenheit habe das seinerzeitige Panel innerhalb 90 Tagen zu entscheiden. Im Gegensatz dazu bezogen sich die USA auf Art. 22 DSU, der bei der Nichterfüllung von Panelentscheiden die Festsetzung von Retorsionsmaßnahmen innerhalb 30 Tagen zum Gegenstand hat.<sup>331</sup> Liegt somit ein Umsetzungsproblem vor oder handelt es sich um eine Nichterfüllung des Entscheids? Die Fristen für die Klärung dieser Frage überschneiden sich. Dieses Problem des sog. «*sequencing*», das auf einem **Redaktionsversehen** bei der Abfassung des DSU zurückzuführen ist, wurde in der bisherigen WTO-Praxis durch Ad-hoc-Vereinbarungen gelöst, doch sollte eine zukünftige Reform des Streitbeilegungsabkommens diesbezüglich eine definitive Lösung herbeiführen.

419

## 4.8 Eine Reform des WTO-Streitbeilegungssystems?

### 4.8.1 Punktueller Fragen

Das WTO-Streitbeilegungssystem galt lange Zeit als Herzstück des gesamten WTO-Rechts und diese Einschätzung ist sicherlich nach wie vor in vielerlei Hinsicht zutreffend. Punktuell ist in diesem System schon sehr früh **Reform- und Verbesserungsbedarf** festgestellt worden. Nachfolgend sollen diese **Einzelaspekte** behandelt werden. Im nachfolgenden Punkt wird auf die institutionelle Krise des WTO-Streitbeilegungssystems sei 2019 eingegangen, die eine grundlegende Reform dieses Systems angezeigt erscheinen lässt.

420

Zu erheblichen Kontroversen hat die Frage geführt, ob sogenannte «*Amicus Curiae Briefs*» (**ACBs**), Eingaben von nicht verfahrensbeteiligten Dritten, zulässig sind. Dieses Institut ist insbesondere im angloamerikanischen Raum verbreitet und soll dem Gericht ein breiteres Informationsspektrum eröffnen bzw. die Berücksichtigung von (breiteren) Interessen ermöglichen, die vom Verfahren tangiert werden. Im Streitfall *EC-Asbestos (2000)*, in dem Gesundheits- und Umweltschutzanliegen angesprochen worden sind, hat der AB Kriterien für die Annahme solcher Eingaben aufgestellt, was jedoch auf Kritik zahlreicher WTO-M

421

<sup>331</sup> Vgl. J. van Scherpenberg (1999); P. Hilpold (2019), S. 331 ff.

gestoßen ist, da diese eine zu starke Einflussnahme von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf Streitverfahren fürchteten. Dabei waren es insbesondere die Entwicklungsländer, die eine Schwächung ihrer Position durch NGOs aus westlichen Marktwirtschaften befürchteten. Die Streitbeilegungsorgane dürfen somit unaufgefordert eingereichte Stellungnahmen von Privaten und NGOs annehmen, sind aber nicht dazu verpflichtet und können nachfolgend auch frei entscheiden, ob sie diese Eingaben berücksichtigen. Verschiedentlich ist dies in Panel-Verfahren auch tatsächlich geschehen (so z.B. in *US-Tuna II, Mexiko, 2012*). Der AB hat es bislang noch nie für angezeigt erachtet, ACBs zur Kenntnis zu nehmen.

**422** Das WTO-Streitbeilegungsverfahren ist ein Streitverfahren zwischen Staaten, doch können in die staatlichen Delegationen, die vor den Streitbeilegungsinstanzen auftreten, **auch private Anwälte und Kanzleien** eingebunden werden. Gerade für Entwicklungsländer ist diese Möglichkeit von großer Relevanz.

**423** Kennzeichnend für WTO-Streitbeilegungsverfahren ist der **Grundsatz der Verfahrensökonomie** (*«judicial economy»*): Eine Auseinandersetzung mit den einzelnen vorgebrachten Ansprüchen ist nur insoweit erforderlich, als dies für die Beilegung des Streits notwendig erscheint. Umso mehr gilt dies für die vorgetragenen Argumente. Allerdings ist auch dieser Grundsatz mit Augenmaß anzuwenden: Er soll nicht dazu führen, dass sich Streitparteien nachfolgend genötigt sehen, in Bezug auf einzelne nicht behandelte Ansprüche ein weiteres Verfahren zu initiieren (*«false judicial economy»*). Verfahrensökonomie ist somit von partieller Streiterledigung zu unterscheiden.<sup>332</sup>

**424** Sind die **Empfehlungen** des Panels und der Berufungsinstanz für die WTO-M **völkerrechtlich bindend**? Nach *John H. Jackson*, der dieser Frage wiederholt nachgegangen ist,<sup>333</sup> enthielt das GATT diesbezüglich keine klare Regelung. Aber in der Folge habe sich im GATT die Praxis durchgesetzt, die angenommenen Panelentscheide als bindend zu betrachten. Diese Tatsache besagt aber insofern wenig, als die einzelnen Vertragspartner vorgängig die Möglichkeit hatten, die Annahme einer Entschließung wegen der erforderlichen Einstimmigkeit zu blockieren. Auch das DSU klärt die Frage der rechtlichen Bindung nicht abschließend.<sup>334</sup> *John H. Jackson* kommt aber in seiner Analyse der WTO-Vertragstexte zum Schluss, dass mehrere Rechtstexte dafür sprechen, *«[...] that the legal effect of an adopted panel report is the international law obligation to perform the recommendation of the panel report»*.<sup>335</sup> *Jackson* reagierte mit diesen Ausführungen

<sup>332</sup> *P. Van Den Bossche/W. Zdouc* (2013), S. 223; *S. Ohlhoff* (2003), S. 708 (unter Verweis auf *Australia-Salmon*, 1998).

<sup>333</sup> *J.H. Jackson* (1994), S. 83 ff.; *J.H. Jackson* (1997), S. 60 ff.

<sup>334</sup> Auf jeden Fall nicht so eindeutig wie die UNO-Charta mit Bezug auf den Internationalen Gerichtshof, in der es heißt: «Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party.» Zit. Nach *J.H. Jackson* (1997), S. 62.

<sup>335</sup> *J.H. Jackson* (1997), S. 63. Die Beweisführung stützt sich vor allem auf Art. 3.7, Art. 19.1, Art. 21.1, Art. 22.1 und Art. 22.8 DSU.

auf eine Stellungnahme von *Judith Hippler Bello* im *American Journal of International Law*, wo sie die Ansicht vertrat, die WTO beruhe auf dem Grundsatz der freiwilligen spontanen Einhaltung der Verpflichtungen. Ein WTO-M könne von diesen Verpflichtungen auch abweichen, soweit dafür ein Ausgleich geboten werde. Es komme auf das Gesamtgleichgewicht der Rechte und Pflichten an. Die WTO könne «niemanden einsperren», auch wenn ein WTO-Streitbeilegungsverfahren einen Rechtsverstoß festgestellt habe und auch «nicht mit Tränengas vorgehen».<sup>336</sup> Eine solche Sichtweise verkennt allerdings die Funktionsweise des Völkerrechts und ist deshalb auch entschieden zurückgewiesen worden.<sup>337</sup> *Edwin Vermulst* und *Bart Driessen* fragten sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO, ob mit der Schaffung dieser Institution der Bogen nicht überspannt worden sei. Vor allem große Handelspartner wie die USA und die EU würden Mühe haben, eine Empfehlung des Panels oder der Berufungsinstanz zu akzeptieren, die ihrer Binnenpolitik widerspreche.<sup>338</sup> Die bisherige WTO-Praxis hat allerdings gezeigt, dass diese Bedenken weitgehend unbegründet sind.

Im Rahmen der bisherigen WTO-Streitbeilegungspraxis haben es die Streitschlichtungsorgane durchaus verstanden, den politisch notwendigen **Respekt vor der nationalen Souveränität der WTO-M** («*deference*»; «*judicial self-restraint*») zu zeigen, ohne dabei grundsätzliche Kompromisse bei der Einhaltung der sich aus dem WTO-Recht ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen einzugehen.

Im Fall *US-Section 301 (2000)* wurde die im US-amerikanischen Außenhandelsrecht vorgesehene Möglichkeit, bei WTO-Verletzungen unilaterale Maßnahmen gegen die verantwortlichen Mitglieder einzuleiten, als WTO-rechtswidrig eingestuft, obwohl dem amerikanischen Außenhandelsdelegierten ein diesbezüglicher Ermessensspielraum verblieben ist (und dieser somit einen Verstoß gegen das WTO-Recht hätte verhindern können). Nach Auffassung des zuständigen Panels ging von der betreffenden Gesetzgebung aber ein «*chilling effect*» aus, d.h., andere Handelspartner wurden dadurch eingeschüchtert. Im Fall *US-Export Restraints (2001)* hat das zuständige Panel aber einen solchen Verstoß unter Bezugnahme auf den Ermessensspielraum der Exekutive ausgeschlossen. Diese Frage ist somit stets einzelfallbezogen zu prüfen.

Ein Fall, nämlich *US-The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (1996)*, schien diesbezüglich einen unlösbaren Konflikt aufzuwerfen: Die USA verlangten auf der Grundlage der Helms-Burton-Gesetzgebung das Recht, extraterritoriale Sanktionen gegen Firmen anzuwenden, die mit Kuba Handel betreiben. Solche Sanktionen sind «prima facie» klar WTO-rechtswidrig. Die Streitparteien haben es aber verstanden, eine Zerreißprobe zu vermeiden: Zuerst wurde

<sup>336</sup> *J.H. Bello* (1996), S. 416.

<sup>337</sup> Vgl. *P. Hilpold* (2019), S. 442.

<sup>338</sup> *E.A. Vermulst/B. Driessen* (1995), S. 147.



das Verfahren ausgesetzt und dann von der EU in Anbetracht der innenpolitischen Bedeutung dieser Gesetzgebung für die USA nicht weiter verfolgt.

**428** Zahlreiche weitere Streitfälle bargen erhebliche politische und wirtschaftliche Sprengkraft in sich, so *EC-Bananas III* (Beanstandung des EG-Importregimes für Bananen, das AKP-Staaten stark begünstigte); *EC-Hormones (1998)* (Importverbot für hormonbehandeltes Fleisch durch die EG, die nicht imstande war, einen wissenschaftlichen Nachweis für eine entsprechende Gesundheitsgefährdung zu erbringen); *US-Shrimp (1998)* (Beanstandung des US-amerikanischen Importverbots für Shrimps, die mit Fangnetzen gefischt wurden, welche Schildkröten gefährdeten); *Brazil-Retreated Tyres, 2007*, (EU-Klage gegen brasilianisches Importverbot für Altreifen, die zur Verbreitung gefährlicher Insekten führten); *EC and certain member States-Large Civil Aircraft, 2011*, und *US-Large Civil Aircraft (2<sup>nd</sup> complaint), 2012*, (wechselseitige EU-USA-Beanstandung der Subventionen für Boeing- bzw. Airbus-Flugzeuge) sowie die drei 2012 entschiedenen Streitfälle betreffend das TBT, nämlich *US-Clove Cigarettes*, *US-Tuna II* und *US-COOL*, auf deren Grundlage Handelsbeschränkungen der USA, die zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt und des Verbraucherschutzes eingeführt worden waren, zumindest teilweise für WTO-rechtswidrig erklärt worden sind.<sup>339</sup>

**429** Diese Streitfälle führten zu erheblichen Irritationen zwischen den betroffenen WTO-Mn, doch konnte am Ende trotzdem stets eine für alle Parteien einigermassen akzeptable Lösung gefunden werden.

**430** Im Streitfall *EC-Seal Products (2014)* hat der AB das selektive Importverbot der EU für Robbenprodukte (nur Jagderzeugnisse von Indigenen, de facto also von Inuit aus Grönland, nicht aber der Großteil der Robbenprodukte aus Kanada und Norwegen, die klagten, dürfen importiert werden) bestätigt. Der AB verteidigte dieses Importverbot unter Verweis auf Art. XX(a) GATT (Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit). Tierschutz gilt somit als Ausdruck des Schutzes der öffentlichen Sittlichkeit («*public morals*») – sehr zur Genugtuung der Tierschützer.

**431** Insgesamt **hat das WTO-Streitschlichtungssystem eine große Akzeptanz erfahren** und dazu mag der Umstand beigetragen haben, dass die **Kläger 80 bis 90 Prozent der Verfahren gewinnen**, wobei diese keineswegs einer bestimmten Hemisphäre zuzuordnen sind.<sup>340</sup> Dies verdeutlicht auch, dass dieses System eine wichtige Korrektur- und Lückenschließungsfunktion wahrnimmt.

**432** Das Streitschlichtungsverfahren ist – von zwei Abweichungen abgesehen – für die in Art. XXIII.1 GATT erwähnte Zunichtemachung und Schmälerung eines Vorteils, a) wegen einer Vertragsverletzung, b) bei einer Nichtvertragsverletzung und c) aus anderen Gründen, stets gleich: gleiches Vorgehen, gleiche Fristen und gleiche Beschlussverfahren. Die erste Abweichung besteht darin, dass je nach Grad der Vertragsverletzung die Beweislast der beschwerdeführenden Partei unter-

<sup>339</sup> Zu weiteren Streitfällen vgl. *P. Van Den Bossche/W. Zdouc (2022)*, S. 173 f.

<sup>340</sup> Vgl. *J.F. Colares (2011)*, S. 403 ff.



schiedlich geregelt ist. Eine Verletzungsbeschwerde im Sinne von Art. XXIII.1(a) GATT ist von der Klägerin weniger ausführlich zu rechtfertigen als eine Nicht-Verletzungsbeschwerde. Im Falle der Vorteilsminderung bei einer Nichtvertragsverletzung wird dagegen eine detaillierte Beweisführung verlangt.<sup>341</sup> Eine zweite Abweichung besteht in Bezug auf die Rücknahmepflicht vorteilsmindernder Maßnahmen. Stellen die WTO-Streitschlichtungsorgane eine Vertragsverletzung fest, sind die mit dem Vertrag als unvereinbar bezeichneten Maßnahmen zu beseitigen. Kommen die entsprechenden Gremien dagegen zum Ergebnis, dass eine Maßnahme eines WTO-Partners Vorteile eines anderen Partners zunichtemacht oder schmälert, ohne gleichzeitig das WTO-Recht zu verletzen, besteht keine Verpflichtung, diese Maßnahme aufzuheben. Das Panel und der AB empfehlen gemäß Art. 26.1(b) DSU lediglich, «eine beiderseits zufriedenstellende Anpassung vorzunehmen».

Die Beurteilung der Benachteiligung bei einer Nicht-Vertragsverletzung bereitete schon der GATT-Streitschlichtungsstelle stets große Schwierigkeiten, weil ohne Feststellung einer Vertragsverletzung keine Änderung von getroffenen Maßnahmen verlangt werden kann. Die Folge davon war, dass sich das Panel oft allein auf die Beurteilung einer Vertragsverletzung beschränkte und die Frage einer Benachteiligung aus einer Nicht-Vertragsverletzung nicht berücksichtigte. Beispiele derartiger Entscheidungsverfahren sind der Handelsstreit zwischen Frankreich und Griechenland über die Importsteuer in Griechenland,<sup>342</sup> der Thunfischstreit zwischen den USA und Kanada<sup>343</sup> und der Konflikt zwischen den USA und Kanada über das kanadische Investitionsgesetz.<sup>344</sup>

Internationale Handelskonflikte bergen stets die Gefahr eines «Flächenbrands» in sich. Vielen Regierungen fällt es aus innen- oder außenpolitischen Erwägungen schwer, einen Handelsstreit friedlich beizulegen. Zugeständnisse an ausländische Handelspartner werden von politischen Oppositionsgruppen mit Vorliebe als Zeichen der Schwäche der Regierung interpretiert und zur eigenen Profilierung missbraucht. Aus diesem Grund drohen die in eine Auseinandersetzung verwickelten Partner nicht selten mit handelspolitischen Kampfmaßnahmen und gehen damit das Risiko ein, einen Handelsstreit eskalieren zu lassen. Es ist das große Verdienst des GATT und der WTO, mit ihrer Streitschlichtung einen Beitrag zur Lösung von Handelskonflikten zu leisten. Das Befolgen einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber einer internationalen Organisation schwächt die Position einer Regierung weniger als ein freiwilliges Nachgeben gegenüber einer ausländischen Handelspartei. Die Akzeptanz einer Schlichtungsempfehlung wird zu einem Akt der Pflicht und nicht zu einem politischen Gesichtsverlust.

<sup>341</sup> Art. 26.1(b) der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung spricht im Zusammenhang mit einer Nicht-Verletzungsbeschwerde von einer «detailed justification».

<sup>342</sup> GATT (1953), BISD 1<sup>st</sup> S, S. 48 ff.

<sup>343</sup> GATT (1983), BISD 29<sup>th</sup> S, S. 91 ff.

<sup>344</sup> GATT (1984), BISD 30<sup>th</sup> S, S. 140 ff.

**435** Die Streitschlichtung hat im Rahmen der WTO eine beträchtliche Stärkung gegenüber der im ursprünglichen GATT erarbeiteten Ordnung erfahren. Zum einen wurde das Verfahren zeitlich gestrafft. Zweitens ist anstelle eines Verhandlungsverfahrens ein gerichtsähnliches Verfahren mit außerparteilichen Entscheidungsstellen getreten. Die Empfehlungen des Panels und des Berufungsorgans können nicht mehr durch den im Streitfall unterlegenen Handelspartner blockiert werden, sondern werden auch gegen dessen Stimme verabschiedet. Drittens haben die Streitparteien neu die Möglichkeit, gegen eine Panel-Empfehlung in die Berufung zu gehen.

**436** Andererseits weist die Fachliteratur auch auf **Schwachpunkte des WTO-Systems der Streitschlichtung** hin<sup>345</sup> und in der Zwischenzeit sind auch zahlreiche Reformvorschläge für eine umfassende oder partielle Neukonzeption des WTO-Streitschlichtungssystems vorgelegt worden.

In dem hier bereits mehrfach erwähnten Sutherland-Report aus dem Jahr 2004 wurde auch der Streitbeilegung besondere Aufmerksamkeit geschenkt, wobei aber insgesamt – trotz punktuell aufgezeigten Reformbedarfs – der Befund zum bestehenden Streitbeilegungssystem sehr positiv ausgefallen ist.<sup>346</sup>

Insgesamt stieß die Neuorientierung der Streitbeilegung in Richtung einer verstärkten Verrechtlichung des Verfahrens sowohl auf Zustimmung (oft verbunden mit Forderungen, diesen Weg weiter zu beschreiten) als auch auf Ablehnung (insbesondere bei großen Wirtschaftsnationen, allen voran den USA, die den Wert der politischen Komponente betonten).

**437** Kritisiert wurde auch der angeblich zu starke Einfluss des WTO-Sekretariats auf die Panelberichte sowie – insbesondere von Seiten der USA – der **«judicial activism» des AB**, der entgegen seinem Mandat rechtsfortbildend gewirkt hätte,<sup>347</sup> wobei eine offensichtliche Missachtung des Rechts behauptet wurde.<sup>348</sup> Dass das äußerst hochentwickelte und effiziente Streitbeilegungssystem im WTO-Recht angesichts eines nur schwach ausgeprägten Rechtsetzungssystems über kurz oder lang zu Verwerfungen führen musste, war schon frühzeitig erkannt worden.<sup>349</sup>

<sup>345</sup> Bspw. verfügt der AB, sollte sich die Sachverhaltsfeststellung des Panels als ungenügend erweisen, über keine Möglichkeit einer Rückverweisung an das Panel (*remand authority*). Die Schlussfolgerungen im Panel-Bericht müssten in diesem Fall aufgehoben werden.

<sup>346</sup> P.D. Sutherland, (2004).

<sup>347</sup> W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg (2022), S. 147 f.

<sup>348</sup> P. Van den Bossche/D. Prévost (2021), S. 52. Die USA kritisierten im Besonderen die Überschreitung der 90-Tages-Frist für Berufungsverfahren, die Fortführung der Arbeiten durch AB-Mitglieder an Berufungsverfahren auch nach Ablauf ihres Mandats, die Abgabe von nicht streitrelevanten «Gutachten» («advisory opinions») durch das AB, die Neuprüfung von Tatsachenfeststellungen der Panels durch den AB und die Zuerkennung einer Präzedenzwirkung an frühere Entscheidungen durch die Berufungsinstanz. Vgl. P. Van den Bossche (2024), S. 312.

<sup>349</sup> Vgl. P. Van den Bossche (2024), S. 310 unter Verweis auf Claude Barfield (2001; danach wäre diese Situation auf Dauer «substantively and politically unsustainable», S. 408) und auf Claus-Dieter Ehlermann (2002), Abs. 124.

Einzelnen Forderungen, so jener nach mehr Transparenz und Unterstützung der Entwicklungsländer wurde auf faktischer Ebene entsprochen (durch partielle Öffnung der Verhandlungen einerseits bzw. Hilfeleistung durch das Sekretariat). Auf das Fehlen eines Rückverweisungsrechts («*remand authority*») bei unzureichender Tatsachenfeststellung durch das Panel (etwa weil der rechtliche Ansatz verfehlt war und davon auch der Weg der Tatsachenfeststellung beeinflusst wurde) versuchte der AB bislang behelfsmäßig durch eigene (eigentlich unzulässige) Tatsachenfeststellungen zu reagieren oder hat eine Revision abgelehnt.<sup>350</sup> Die Einführung eines Rückverweisungsrechts könnte zu Verfahrensverlängerungen führen, aber dennoch eine bedeutende verfahrensrechtliche Lücke schließen.

#### 4.8.2 Die institutionelle Krise des WTO-Streitbeilegungssystems seit 2019

**Seit 2019 blockieren die USA die durch Konsensus vorzunehmende Nachbesetzung des AB.** Die Panel-Verfahren bleiben weiter zugänglich, doch hat durch diese Blockade die Rechtssicherheit und Transparenz im WTO-System erheblichen Schaden genommen. Regelmäßig werden nun (von den im Panel unterlegenen Parteien) Berufungen an den AB «ins Leere» eingebracht, wodurch die Panel-Entscheidung nicht rechtskräftig und das gesamte Verfahren de facto hinfällig wird.<sup>351</sup> Verschiedene Mitglieder (darunter die EU) haben Vorschläge für eine Neufassung des gesamten Streitbeilegungsmechanismus ausgearbeitet, doch haben diese bislang keine allgemeine Anerkennung gefunden. Mittlerweile hat die EU (unter scharfer Kritik der USA, die die Gefahr einer Fortführung der – angeblichen – Mängel des alten Streitbeilegungssystems befürchten)<sup>352</sup> für die Übergangszeit (bis zur Neuregelung des WTO-Streitbeilegungssystems) ein multilaterales Schiedsverfahren für Berufungsverfahren (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement MPIA*) erarbeitet, das am 30. April 2020 operativ geworden ist und dem inzwischen über 50 WTO-M beigetreten sind.<sup>353</sup> Die Parteien dieses Abkommens verzichten auf die Anrufung (des nicht mehr operativen) AB und unterwerfen sich dagegen der Gerichtsbarkeit eines Schiedsgerichts, das aus drei Richtern besteht, welche wiederum aus einem Pool von zehn Schiedsrichtern ausgewählt werden. Dieses Schiedsgericht wendet weitgehend das Verfahrensrecht laut DSU an, mit einigen Verfahrensvereinfachungen.<sup>354</sup>

Gleichzeitig sind Verhandlungen zur Reaktivierung des ursprünglichen Verfahrens bzw. zur Konzipierung eines neuen Verfahrens im Gange, doch ist ein

<sup>350</sup> Vgl. C. Walter (2022), S. 593.

<sup>351</sup> Vgl. P. Van den Bossche (2024), S. 312.

<sup>352</sup> C. Walter (2022), S. 593.

<sup>353</sup> Details dazu bei E. Baroncini/R. Wolfrum (2022), S. 749 ff.

<sup>354</sup> Vgl. zu diesem Verfahren P. Van den Bossche (2024), S. 318.

Erfolg dieser Bemühungen wenig wahrscheinlich, insbesondere da die USA wesentliche Elemente des geltenden DSU ablehnen. Zudem hat die EU als Reaktion auf das Fehlen einer Berufungsinstanz versucht, die unilateralen Durchsetzungsmechanismus ihres Außenwirtschaftsrechts zu stärken.